

## Zielkonflikte der EU-Erweiterungspolitik? Kroatien und Makedonien zwischen Stabilität und Demokratie

Richter, Solveig

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Richter, S. (2009). *Zielkonflikte der EU-Erweiterungspolitik? Kroatien und Makedonien zwischen Stabilität und Demokratie*. (SWP-Studie, S 19). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-251207>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Solveig Richter*

# Zielkonflikte der EU- Erweiterungspolitik?

Kroatien und Makedonien zwischen Stabilität  
und Demokratie

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung der Autorin wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2009

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Die EU im Westlichen Balkan: »Soft Power« dank Beitrittsperspektive</b>
7	Zielstellungen und Instrumentarium: Die Kopenhagen-Plus-Kriterien
8	Neuausrichtung der Erweiterungspolitik seit 2005
9	Wirkungsbedingungen politischer Konditionalität
10	Symbiose von sicherheits- und integrationspolitischen Zielen?
11	<b>Kroatien: Synergieeffekte trotz Defiziten im Erweiterungsprozess?</b>
12	Kroatien 2009: Innenpolitische Krisen statt Strukturreformen?
13	EU-Strategie: »ICTY First«
14	Flüchtlingsrückkehr und Kriegsverbrecher- prozesse: Pyrrhussiege der EU?
17	Innenpolitischer Reformprozess: Potemkinsche Dörfer
19	Fazit: Das Paradox der Westbalkan-Politik der EU in Kroatien
21	<b>Makedonien: Kontraproduktive Entwicklungen trotz Anstrengungen im Erweiterungsprozess?</b>
22	Makedonien 2009: Neuanfang des politischen Reformprozesses?
23	EU-Strategie: Das Ohrider Rahmenabkommen als oberste Priorität
24	Stabilisierung und Staatsumbildung durch das Ohrider Rahmenabkommen
26	Innenpolitischer Reformprozess: Stagnation und Verfestigung von Defiziten
29	Fazit: Effektive EU-Konditionalität mit problematischen Nebenwirkungen
31	<b>Schlussfolgerungen und Perspektiven</b>
33	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Solveig Richter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der  
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

### **Zielkonflikte der EU-Erweiterungspolitik? Kroatien und Makedonien zwischen Stabilität und Demokratie**

Die EU steht mit ihrer Erweiterungspolitik im Westlichen Balkan vor einem Zielkonflikt. Aus sicherheitspolitischen Erwägungen erscheint eine kontinuierliche Fortsetzung des Erweiterungsprozesses zur weiteren Stabilisierung der Region sinnvoll. Dem stehen jedoch integrationspolitische Prioritäten gegenüber, die nahelegen, den Prozess zu verlangsamen. Vertreter dieser Perspektive warnen nicht nur aus Gründen der begrenzten EU-Aufnahmekapazität vor einer überhasteten neuen Erweiterungsrunde. Sie verweisen auch auf innenpolitische Reformdefizite und mangelnde Beitrittsreife der Kandidaten im Westlichen Balkan. Nach einer Phase der Euphorie, die etwa den EU-Gipfel von Thessaloniki 2003 prägte, ist Ernüchterung in der Westbalkan-Politik der EU eingetreten.

Exemplarisch dafür sind die Entwicklungen der Beitrittskandidaten in Südosteuropa, Kroatiens und Makedoniens – jener Länder also, die am stärksten im Fokus der EU-Erweiterungspolitik standen. 2001 honorierte die EU den Reformkurs der beiden Staaten mit dem Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA). Kroatien machte spätestens ab 2003 deutliche Konsolidierungsfortschritte und nahm 2005 Beitrittsverhandlungen auf. Doch Defizite im Demokratisierungsprozess und bei der Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) lenken die Aufmerksamkeit weg von den integrations- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen, die mit der Übernahme des europäischen *acquis communautaire* einhergehen. Makedonien musste seine Anstrengungen nach blutigen Unruhen in den albanisch besiedelten Regionen 2001 auf die Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens (ORA) konzentrieren, mit dem die interethnischen Beziehungen stabilisiert werden sollten. Dabei kam es zu ersten Erfolgen, die jedoch nicht von einer innenpolitischen Konsolidierung begleitet wurden: Seit 2006 stagniert der Reformprozess. Die EU sah in ihrem letzten Fortschrittsbericht im November 2008 die politischen Kriterien als nicht erfüllt an und schreckte vor der lange erwarteten Eröffnung der Beitrittsverhandlungen zurück. Ohne die Aussicht auf weitere Fortschritte im EU-Annäherungsprozess wächst allerdings das Risiko einer erneuten Destabili-

sierung des Landes. Insgesamt nährt die Entwicklung in Kroatien und Makedonien Zweifel, inwiefern die Westbalkan-Politik der EU, in deren Zentrum die Beitrittsperspektive steht, in jedem Fall ein geeignetes Instrument ist, um *beide* Ziele gleichzeitig erreichen zu können: einerseits Frieden und Stabilität zu schaffen, andererseits die Demokratisierung zu forcieren, um die Länder so auf einen EU-Beitritt und die Übernahme des *acquis communautaire* vorzubereiten.

Der Zielkonflikt der EU-Erweiterungspolitik wurzelt, so die These dieser Studie, in der Strategie der EU, sich eines primär integrationspolitisch ausgerichteten Instruments zu bedienen (der Beitrittskonditionalität), um sicherheitspolitische Interessen umzusetzen.

Anders als im Beitrittsprozess der mittel- und osteuropäischen Staaten dominierten in der EU-Politik gegenüber dem Westbalkan die »Kopenhagen-Plus-Kriterien« – Forderungen, die stark auf die Staats- und Nationswerdung der Länder abzielten. Die Forschung stützt zwar im Allgemeinen den Ansatz der EU, umfassende demokratische Reformen nur in stabilen Transformationsländern mit abgeschlossenen Staatsbildungsprozessen voranzutreiben. Die Entwicklung in Kroatien und Makedonien seit 2001 zeigt jedoch, dass eine solche Sequenzierung nicht unproblematisch ist.

Einerseits führte die EU-Strategie tatsächlich zu Stabilität und konstruktivem Konfliktaustrag. Kroatien erfüllte die Minimalanforderungen der EU im Bereich der Kopenhagen-Plus-Kriterien, indem es den wegen Kriegsverbrechen angeklagten General Ante Gotovina an den ICTY auslieferte und peu à peu Schritte zur Erleichterung der Flüchtlingsrückkehr unternahm. In Makedonien wiederum reduzierte das ORA die interethnischen Spannungen und etablierte Eckpfeiler einer nachhaltigen Minderheitenpolitik. Andererseits aber trug die EU mit ihrer Politik zu Fehlentwicklungen bei, die einen Abschluss von Staatsbildung und Demokratisierung gerade verzögern und den eigentlichen Beitrittsprozess belasten. Im Falle Kroatiens war es eine Begleiterscheinung des jahrelangen Feilschens mit der EU, dass Zagreb Reformen auf anderen Gebieten verzögerte, vor allem in Justiz und Verwaltung. Gerade diese Bereiche bilden eine wesentliche Hürde für einen raschen EU-Beitritt des Landes. Bei allen Defiziten konnte Brüssel die Ziele der Erweiterungspolitik in Kroatien aber grundsätzlich verwirklichen. Anders in Makedonien: Hier kamen die kontraproduktiven Effekte der EU-Politik sehr viel deutlicher zum Tragen. Das ORA behob nicht die strukturellen Defizite der parteipolitischen Konsoli-

dierung und beim Aufbau demokratischer Institutionen, sondern verschärfte sie sogar.

Die bisherigen Fortschritte der beiden Länder bei der EU-Annäherung basieren daher im Wesentlichen auf Erfolgen der Staatsbildung, nicht der Demokratisierung. Nicht die Prioritätensetzung als solche hat sich als problematisch erwiesen, wohl aber, dass die EU das gesamte Instrumentarium ihrer Erweiterungspolitik auf die Kopenhagen-Plus-Kriterien ausrichtete. Mit Blick auf die EU-Strategie gegenüber anderen potentiellen Beitrittskandidaten in der Region unterstreichen die Erfahrungen mit Kroatien und Makedonien, wie wichtig bereits in einem frühen Stadium die Erfüllung der originären Kopenhagener Kriterien ist. Gehen Stabilisierung und Staatsbildung nicht einher mit demokratischen Reformen, kann für die EU ein Konflikt zwischen sicherheits- und integrationspolitischen Zielen entstehen.

Um die Erfolge bei der inneren Stabilisierung nicht zu gefährden und die integrationspolitischen Herausforderungen zu meistern, ist in Kroatien wie Makedonien eine Fortsetzung des Beitrittsprozesses sinnvoll. Die seit Juli 2009 regierende kroatische Premierministerin Jadranka Kosor hat erklärt, dass sie den pro-europäischen Kurs ihres Vorgängers Ivo Sanader fortsetzen will. Mit dessen überraschendem Rücktritt als Premier und Parteichef erstarkten jedoch nationalistische Kräfte in der Regierungspartei HDZ. Angesichts der 2010/2011 anstehenden Wahlen ist es daher wichtig, pro-europäische Kräfte in Kroatien mit klaren Signalen, etwa einem festen Beitrittsdatum, zu stärken und die Verhandlungen zügig fortzusetzen. Dank eines reformierten Prozederes (mit *benchmarks* und Konditionalität) kann die EU dabei auch auf weitere Reformen im Justizsektor und bei der Kooperation mit dem ICTY drängen. Bei Makedonien besteht die zentrale Herausforderung darin, die seit 2006 währende Stagnation zu überwinden und eine neue Reformdynamik anzustoßen, um das Destabilisierungsrisiko zu verringern. Die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen böte die Möglichkeit, die 2008 wiedergewählte Regierung von Nikola Gruevski zur Übernahme politischer Verantwortung zu drängen und ihren Fokus auf innenpolitische Reformdefizite zu lenken. Eine solche EU-Strategie gegenüber Zagreb und Skopje funktioniert aber nur unter der Voraussetzung, dass nicht andere Themen die Agenda des Beitrittsprozesses dominieren. Der slowenisch-kroatische Grenzstreit und der griechisch-makedonische Namensstreit gefährden sowohl die stabilitäts- als auch die integrationspolitische Wirkung der EU.

## Die EU im Westlichen Balkan: »Soft Power« dank Beitrittsperspektive

### Zielstellungen und Instrumentarium: Die Kopenhagen-Plus-Kriterien

Der Westliche Balkan<sup>1</sup> war für die Europäische Union von Beginn der neunziger Jahre an von besonderem sicherheitspolitischen Interesse. Die Auflösung Jugoslawiens und die Staatsbildungsprozesse, die mit teils blutigen ethno-politischen Auseinandersetzungen einhergingen, führten der EU drastisch ihre Machtlosigkeit im zivilen Krisenmanagement vor Augen. Nach dem Ende der Kämpfe wurden daher politische Stabilisierung und dauerhafter Frieden zur wesentlichen Priorität der Westbalkan-Politik der EU. Im Rahmen ihres Regionalansatzes konnte sie jedoch nur wenig Einfluss auf die politische Entwicklung gewinnen – daher erfolgte 1999/2000 ein Strategiewechsel. Die EU hatte erkannt, dass sich ihre Politik, die regionale Integration der Länder zu forcieren und die Möglichkeiten eines Beitritts im Vagen zu halten, gegenüber Staaten nicht umsetzen ließ, die vor kurzem noch Kriegsgegner gewesen waren. Aus diesem Grund schwenkte sie auf eine stärker bilateral ausgerichtete Politik mit klarer Beitrittsperspektive um.

Zum bedeutendsten Politikinstrument der EU wurde dabei der 2000 in Zagreb ins Leben gerufene Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP). Seine Hauptziele sind die Transformation der Länder zu Marktwirtschaften, die Förderung von Demokratie, Versöhnung und regionaler Kooperation sowie die Vorbereitung der Länder Südosteuropas auf einen eventuellen Beitritt. Der SAP ermöglichte der EU einerseits flexible Reaktionen im Umgang mit Post-Konflikt-Staaten und genügte ihrem sicherheitspolitischen Interesse an Stabilität. Andererseits beinhaltete er eine neue integrationspolitische Dimension, indem er diesen Ländern einen Beitritt zur EU in Aussicht stellte. Auf Basis klarer Fortschritte im Reformprozess wurden sogenannte Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossen (2001 mit Kroatien und Mazedonien, später auch mit anderen Ländern der Region),

die die Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnern vom Westlichen Balkan vertraglich regelten.<sup>2</sup>

Die Verknüpfung von sicherheits- und integrationspolitischen Zielen beruhte auf dem Gedanken, dass die Perspektive eines EU-Beitritts die Länder zu friedlicher Konfliktregulierung und politischen Reformen motivieren würde. Auf dem Gipfel von Thessaloniki im Juni 2003 fand diese Strategie ihren vorläufigen Höhepunkt, als die EU alle Staaten der Region als potentielle Beitrittskandidaten anerkannte und den SAP mit Elementen stärkte, die sie bereits im Erweiterungsprozess der mittel- und osteuropäischen Staaten genutzt hatte, etwa den sogenannten Europäischen Partnerschaften.<sup>3</sup> Die Westbalkan-Politik der EU war folglich seit dem Jahr 2000 von der Dualität zweier unterschiedlicher Zielstellungen gekennzeichnet, von deren Verwirklichung sich die EU Synergieeffekte erhoffte: dem sicherheitspolitischen Interesse an Stabilisierung sowie dem integrationspolitischen Interesse

<sup>2</sup> Die SAA beinhalten neben der Beitrittsperspektive auch Handelsvergünstigungen und wirtschaftliche Fördermaßnahmen im Rahmen von CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation Programme*) bzw. – seit 2007 – IPA (*Instrument for Pre-Accession*). Die folgende Darstellung basiert auf: Othon Anastasakis/Dimitar Bechev, *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, Oxford: University of Oxford, St. Anthony's College, European Studies Centre, April 2003; Marie-Janine Calic, »Strategien zur Europäisierung des Westlichen Balkan. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Prüfstand«, in: *Südosteuropa*, 53 (2005) 1, S. 1–37; Antoaneta Dimitrova/Geoffrey Pridham, »International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and Its Limits«, in: *Democratization*, 11 (2004) 5, S. 91–112 (98); Steven Blockmans, *Tough Love. The European Union's Relations with the Western Balkans*, Den Haag 2007; Sofia Sebastian, *The Stabilisation and Association Process: Are EU Inducements Failing in the Western Balkans?*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2008 (Working Paper Nr. 53).

<sup>3</sup> Die Europäische Partnerschaft stellt klare Bedingungen, die kurzfristig (in ein bis zwei Jahren) oder mittelfristig (in drei bis vier Jahren) zu erfüllen sind; EU-Western Balkans Summit, *Declaration*, Thessaloniki, 21.6.2003, 10229/03 (Presse 163), <[http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/thessaloniki\\_summit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm)> (Zugriff am 4.6.2009); Blockmans, *Tough Love* [wie Fn. 2], S. 252.

<sup>1</sup> Der Begriff »Westlicher Balkan« ist ein Terminus technicus der EU, der alle Staaten des ehemaligen Jugoslawien (mit Ausnahme Sloweniens) sowie Albanien umfasst.



an demokratischer Konsolidierung und anschließender Vorbereitung auf einen möglichen Beitritt.

Die EU stützte sich zur Umsetzung auf das Modell des Beitrittsprozesses der mittel- und osteuropäischen Staaten und übertrug das Konditionalitätsprinzip auf den Westlichen Balkan. Ausschlaggebend für weitere Schritte im Annäherungsprozess bis hin zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen war die Erfüllung der sogenannten politischen Kriterien. Die vom Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen formulierte Forderung nach Stabilität demokratischer Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte und Schutz nationaler Minderheiten<sup>4</sup> hatte sich dabei ursprünglich an die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten gerichtet, die sich bereits im Stadium demokratischer Konsolidierung befanden.<sup>5</sup> Die Kopenhagener Kriterien entsprachen folglich dem integrationspolitischen Leitgedanken einer Vorbereitung auf den Beitritt zur EU. Sie zielten dagegen nicht auf die Herausforderungen, denen sich Länder in den unruhigen ersten Zügen einer Demokratisierung, bei Verfassungsreformen oder gar im Falle einer Staatsbildung gegenübersehen.

Zunächst war auch die Forschung davon ausgegangen, dass sich Transformationsprozesse Richtung Demokratie lediglich in funktionierenden Staaten abspielen.<sup>6</sup> Die Ereignisse in Südosteuropa widersprachen dieser Annahme jedoch – schließlich hatte gerade die Dynamik von Liberalisierung und ersten freien Wahlen einen erheblichen Anteil an den teils blutigen Staatsbildungsprozessen. Um den auch nach Ende des Krieges verbleibenden Destabilisierungsrissen gerecht zu werden, erweiterte die EU ab 1997 die Reichweite ihrer Konditionalitätspolitik im Westbalkan um spezifische Aspekte des zivilen Konflikt-

managements, des Staatsaufbaus und der Vergangenheitsbewältigung. An erster Stelle standen dabei die Einhaltung der Friedensverträge und die Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Diese Kopenhagen-Plus-Kriterien bildeten in der Folgezeit das Herzstück der Westbalkan-Politik der EU. Sie nahm damit sicherheitspolitische Prioritäten in ihr primär integrationspolitisches Instrumentarium, die Beitrittskonditionalität, mit auf. Dies entsprach durchaus einer breit geteilten wissenschaftlichen Meinung, das Ziel der Staatsbildung zunächst einmal für wichtiger zu erklären als die erwünschte Demokratisierung. Die Existenz eines souveränen und funktionierenden Territorialstaates, so die These, schaffe überhaupt erst die Voraussetzung für innere Reformen.<sup>7</sup>

### Neuausrichtung der Erweiterungspolitik seit 2005

Die gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 sowie die weitverbreitete Kritik, der Beitritt Rumäniens und Bulgariens sei verfrüht erfolgt, führten zu weiteren Modifikationen des EU-Erweiterungsprozesses im Westlichen Balkan. Integrationspolitische Motive führten zu einer restriktiveren Handhabung der Beitrittskonditionalität, ohne dass zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Prioritäten angemessene Ausgleichsmaßnahmen konzipiert worden wären. Erstens wurden neue Prozeduren eingeführt, die die Implementierung formeller Vorgaben durch die Beitrittsländer stärker als bisher überwachen sollen und bei Verletzung der politischen Kriterien im Zweifelsfall auch nach Verhandlungsbeginn noch Sanktionsmechanismen bieten. Vor der Eröffnung und Schließung einzelner Verhandlungskapitel müssen nun strenge *benchmarks* erfüllt werden. Eine Sicherheitsklausel im Verhandlungsrahmen ermöglicht es der EU außerdem, die Beitrittsgespräche wesentlich flexibler zu suspendieren. Zweitens rückte das vierte, bis dato häufig vernachlässigte Kopenhagener Kriterium – die Aufnahmefähigkeit der EU – in den Vordergrund und wurde mit den Beitrittsprozessen der Länder des Westlichen

4 Zu den Kopenhagener Kriterien für Beitrittskandidaten zählt auch eine funktionierende Marktwirtschaft samt der Fähigkeit, dem Wettbewerb und den Marktkräften in der Union standzuhalten. Außerdem müssen die jeweiligen Staaten in der Lage sein, die mit einer EU-Mitgliedschaft einhergehenden Verpflichtungen – insbesondere zur Übernahme der Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion – zu erfüllen. Vgl. auch Europäischer Rat Kopenhagen, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 21.–22.6.1993, <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009).

5 Vgl. für die folgende Darstellung Geoffrey Pridham, »Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities«, in: *Democratization*, 14 (Juni 2007) 3, S. 446–471 (446ff).

6 Als wichtiger Vertreter dieser Sichtweise etwa Dankwart Rustow, »Transitions to Democracy – Towards a Dynamic Model«, in: *Comparative Politics*, 2 (1970) 3, S. 337–363.

7 Ein prominenter Vertreter der These ist auch Amitai Etzioni, *Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy*, Yale: Yale University Press, 2007; in der deutschen Wissenschaftsgemeinschaft wird dieser Ansatz ebenfalls vertreten, siehe etwa Wolfgang Merkel u.a. (Hg.), *Defekte Demokratie*, Bd. 1: *Theorie*, Opladen 2003, S. 58.

Balkans verknüpft. Das Tempo der Erweiterung müsse, so die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats im Dezember 2006, der Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder Rechnung tragen.<sup>8</sup> Dies hatte – drittens – zur Konsequenz, dass sich der Handlungsspielraum der Europäischen Kommission verringerte. Ihr eher technisches Verständnis des Erweiterungsprozesses trat zunehmend in Konkurrenz zu den politischen Erwägungen anderer EU-Akteure, allen voran des Außenministerrats und des Europäischen Parlaments. Diese Entwicklungen spiegelten die zunehmende Erweiterungsmüdigkeit eines großen Teils der EU-Staaten wider. Während die veränderte Beitrittspolitik somit für die EU-Kommission eine Möglichkeit zu strengerer Kontrolle bedeutete, nutzten einige Mitgliedstaaten diese als Instrument, um die Beitrittsprozesse bewusst zu verlangsamen.

## Wirkungsbedingungen politischer Konditionalität

Die Neujustierung der EU-Erweiterungspolitik hat Konsequenzen für die Wirksamkeit ihres Hauptinstruments – der politischen Konditionalität, deren Erfolg an gewisse Voraussetzungen geknüpft ist. Konditionalität ist eine anreizbasierte Strategie, mit der die EU die Länder Südosteuropas zur Umsetzung demokratischer Reformen oder zur Erfüllung anderer Forderungen bewegen will.<sup>9</sup> Ziel ist, die Kosten-Nutzen-Kalküle der betreffenden Regierungen zu verändern, indem ihnen die Aussicht auf eine Belohnung, den Beitritt, eröffnet wird. Die Regierungen können den externen Druck zudem als Hilfsmittel

nutzen, indem sie damit unbequeme Reformen innenpolitisch rechtfertigen. Kommt es tatsächlich zu einer Belohnung durch Brüssel, können sie sogar gestärkt aus der internen Auseinandersetzung hervorgehen.<sup>10</sup>

Diese positiven Wirkungen entfalten sich allerdings nur unter bestimmten Bedingungen. Das Anreizpotential der EU wird wirkungslos bleiben, wenn die angesprochenen Regierungen nicht gleichzeitig für diese Anreize sensibilisiert sind. Außerdem dürfen die Kosten der geforderten Reformen auf nationaler Ebene nicht zu hoch sein. Die Eliten der einzelnen Länder werden in aller Regel keinen Machtverlust riskieren, nur um Konditionalitätskriterien zu erfüllen. Und zu guter Letzt müssen Regierungen neben dem politischen Willen tatsächlich auch die Kapazität und Handlungsfähigkeit besitzen, um die entsprechenden Reformen verwirklichen zu können. Häufig erweisen sich dabei gerade Bürokratien oder nichtstaatliche Akteure als Vetospieler. Die EU kann daher mit politischer Konditionalität vor allem dann Reformen beschleunigen, wenn Regierungen rational handeln und sich auf einen breiten demokratischen und pro-europäischen Grundkonsens im eigenen Land stützen können.

Diese Bedingungen waren bei der EU-Erweiterungspolitik gegenüber den Staaten des Westlichen Balkans jedoch nicht vollständig erfüllt. Während die EU in Mittel- und Osteuropa im Großen und Ganzen auf funktionierende Staaten und homogene Gesellschaften traf, kämpften die Länder Südosteuropas mit dem Vermächtnis ethno-politischer Konflikte, mit Staatsaufbau und Nationswerdung und mit der Demokratisierung der politischen Strukturen. Die Kopenhagen-Plus-Kriterien zielen genau auf dieses Bündel an Problemen ab, kollidieren aber teilweise mit den Werten und nationalen Befindlichkeiten der betreffenden Länder. Ihr Regierungshandeln nimmt daher schnell einen emotionalen, teils sogar irrationalen Charakter an und ist durch die EU von außen mitunter nur

<sup>8</sup> Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 14.–15.12.2006, <[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009); vgl. auch Pridham, »Change and Continuity« [wie Fn. 5], S. 446–455.

<sup>9</sup> Das Instrument der Konditionalität stammt aus der Ökonomie und wurde zunächst vor allem von internationalen Finanzinstitutionen genutzt; das Mittel der politischen Konditionalität wie auch der Begriff sind verhältnismäßig neu. Vgl. Andrea Schmitz, *Konditionalität in der Entwicklungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (SWP-Studie 12/2006); Jeffrey T. Checkel, »International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework«, in: *International Organization*, 59 (2005) 4, S. 801–826 (809); Solveig Richter, »Fluch oder Segen? Wirkungsmechanismen politischer Konditionalität in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas«, in: Gero Erdmann/Marianne Kneuer (Hg.), *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Baden-Baden 2009, S. 147–168.

<sup>10</sup> Vgl. zur theoretischen Diskussion um die Wirkungsbedingungen politischer Konditionalität: Frank Schimmelfennig, »Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe«, in: *International Organization*, 59 (2005) 4, S. 827–860 (830ff); Jon C. Pevehouse, *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, Cambridge 2005, S. 28; Frank Schimmelfennig u.a., »Europäisierung in Osteuropa: Reaktionen auf die demokratische Konditionalität«, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32 (2003) 3, S. 321–337 (324); Abram Chayes/Antonia Handler Chayes, »On Compliance«, in: *International Organization*, 47 (1993) 2, S. 175–205 (179).

schwer zu steuern.<sup>11</sup> Zudem beschädigte die Debatte um die Erweiterungsmüdigkeit einiger EU-Staaten die Glaubwürdigkeit des Beitrittsanreizes und schwächte damit eine wesentliche Reformmotivation. Die strengere Handhabung des Erweiterungsinstruments vergrößerte darüber hinaus die Lücke zwischen den Anforderungen der EU und den faktischen Kapazitäten der Regierungen.

### **Symbiose von sicherheits- und integrationspolitischen Zielen?**

Die Verknüpfung der ursprünglichen Kopenhagener Kriterien mit den Kopenhagen-Plus-Kriterien in der Erweiterungspolitik der EU gegenüber dem Westlichen Balkan beruht auf dem Ansatz einer Symbiose integrations- und sicherheitspolitischer Ziele. Die Beitrittsperspektive wurde zum Herzstück der »Soft Power der EU« für Frieden, Demokratie und Wohlstand, wie es Erweiterungskommissar Olli Rehn anschaulich ausdrückte.<sup>12</sup> Die EU-Strategie, mit einem Schlüsselinstrument zwei unterschiedliche Zielstellungen zu verfolgen, wurde allerdings zunehmend brüchig, ja es entstand ein Zielkonflikt zwischen Sicherheits- und Integrationspolitik.

Angesichts dessen stellt sich die Frage, wie es zu diesem Zielkonflikt kam. Erreichte die EU tatsächlich die erhofften Synergieeffekte durch eine Symbiose der Kopenhagener Kriterien (als Ausdruck integrationspolitischer Interessen) und der Kopenhagen-Plus-Kriterien (als Ausdruck sicherheitspolitischer Interessen)? Oder resultierten daraus nicht vielmehr kontraproduktive Wechselwirkungen, die zur Entstehung des Zielkonflikts beitrugen? Welche Folgen hatte es, dass die EU Konditionalität gegenüber dem Westlichen Balkan zwar wesentlich breiter anwendete als noch im Erweiterungsprozess der mittel- und osteuropäischen Staaten, zugleich aber die Wirkungsbedingungen für die Konditionalität nicht mehr vollständig erfüllt waren?

<sup>11</sup> Tina Freyburg/Solveig Richter, »National Identity Matters! The Limited Impact of EU Political Conditionality in the Western Balkans«, in: *Journal of European Public Policy*, 17 (2010) 2 (i.E.).

<sup>12</sup> Europäische Kommission, Olli Rehn, *Qualität des Beitrittsprozesses verbessern*, Rede vor dem Europaausschuss des Deutschen Bundestages, Berlin, 24.4.2008, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/215&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>> (Zugriff am 4.6.2009).

## Kroatien: Synergieeffekte trotz Defiziten im Erweiterungsprozess?

In Kroatien drängten der Staatsbildungsprozess, der zwischen 1991 und 1995 mit einem Krieg gegen die jugoslawische Armee einherging, und die dafür notwendige nationalistische Mobilisierung die Aufgaben der Demokratisierung lange zurück.<sup>13</sup> An Schub gewann die innere Liberalisierung erst, nachdem der als »Vater der Nation« verehrte Präsident Franjo Tudman 1999 gestorben war. Die damalige Regierungspartei HDZ<sup>14</sup> wurde durch den Verlust ihrer Führungsfigur deutlich geschwächt und musste nach Neuwahlen die Macht an die demokratische Opposition abgeben, die anschließend in Regierungsverantwortung den Reformprozess ins Rollen brachte. Die EU honorierte diese Entwicklung und schloss im Oktober 2001 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Kroatien ab – wenige Monate, nachdem ein solches Abkommen mit Makedonien zustande gekommen war.

Kroatiens politische und wirtschaftliche Entwicklung verlief zunächst erfolgversprechend. 2004 wurde das Land Beitrittskandidat der EU. Der Europäische Rat sah im Oktober 2005 schließlich die politischen Kriterien als erfüllt an und nahm Beitrittsverhandlungen auf. Diese gerieten Ende 2008 jedoch ins Stocken. Zum einen konnte das Land die Kriterien zur Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel, etwa im Bereich Judikative und Grundrechte, nicht erfüllen. Zum anderen blockierte der EU-Mitgliedstaat Slowenien aufgrund einer ungelösten Grenzfrage den Fortgang der Gespräche. Ljubljana begründete sein Vorgehen mit dem Vorwurf, dass Zagreb in seine Unterlagen Kartenmaterial integriert habe, das den Grenzverlauf in der Adria zugunsten Kroatiens präjudiziere.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Vgl. zum kroatischen Transformationsprozess Mirjana Kasapović, »Die politische Entwicklung Kroatiens von 1990–2005«, in: Dunja Melčić (Hg.), *Der Jugoslawien-Krieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, 2., aktual. Aufl., Wiesbaden 2007, S. 453–460 (453f); Nenad Zakošek, »Democratization, State-building and War: The Cases of Serbia and Croatia«, in: *Democratization*, 15 (Juni 2008) 3, S. 588–610 (588).

<sup>14</sup> Hrvatska demokratska zajednica (Kroatische Demokratische Gemeinschaft).

<sup>15</sup> Dieser bilaterale Konflikt bleibt im Folgenden ausgeklammert; vgl. zu den Argumenten beider Seiten Neven Mimica, »Für eine gemeinsame europäische Zukunft« und Vlado Dimovski, »Der Blick aus Slowenien«, in: Friedrich-

Damit hatte Kroatien von insgesamt 33 Kapiteln nur sieben abgeschlossen und weitere 15 eröffnet (Stand Juli 2009). Ein EU-Beitritt im Jahr 2010, wie noch Anfang 2009 erhofft, ist mittlerweile nahezu abgeschlossen.<sup>16</sup>

Bis zum Verhandlungsbeginn 2005 richtete die EU ihre Konditionalität gegenüber Kroatien im Wesentlichen auf die Kopenhagen-Plus-Kriterien aus und räumte damit ihren sicherheitspolitischen Zielen Priorität ein. Schlüsselkriterium war die Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag, insbesondere die Auslieferung des vom Tribunal angeklagten mutmaßlichen Kriegsverbrechers Ante Gotovina (der im Dezember 2005 schließlich in Spanien gefasst und überstellt wurde). Ein zweiter, jedoch weniger zentraler Aspekt der Kopenhagen-Plus-Kriterien bestand in der Rückkehr der zumeist serbischen Flüchtlinge, die während des Krieges aus Kroatien vertrieben worden waren. In beiden Bereichen konnte Kroatien die Minimalanforderungen der EU zwar erfüllen. Die eher zögerliche und widerwillige Politik der Regierungen von Iвица Račan (2000–2003) und Ivo Sanader (2004–2009) brachte aber keine tiefgreifenden Änderungen mit sich, so dass einige Fragen noch immer ungeklärt sind.

Weitaus weniger Gewicht räumte die EU bei ihrem Kurs gegenüber Kroatien bis 2005 den ursprünglichen Kopenhagener Kriterien ein, also der Stabilität politischer Institutionen und den demokratischen Reformen im Land. Die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen lenkte den Fokus der kroatischen Administration dann rasch auf die eher technischen Anforderungen zur Übernahme des *acquis communautaire*. Verschleppt wurden hingegen die seit Beginn des Demokratisierungsprozesses bestehenden Probleme bei der Justiz- und Verwaltungsreform – sie stellen 2009 die größte Hürde für den Beitrittsprozess dar. Allerdings können diese Schwierigkeiten, wie erwähnt, noch im Rahmen

Ebert-Stiftung (Hg.), *Blickpunkt Kroatien. Aktuelle Entwicklungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 5, Zagreb, März 2009, <[www.fes.hr/E-books/pdf/Blickpunkt/Blickpunkt\\_Kroatien\\_05\\_2009.pdf](http://www.fes.hr/E-books/pdf/Blickpunkt/Blickpunkt_Kroatien_05_2009.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009).

<sup>16</sup> Zum Verlauf des Beitrittsprozesses vgl. Blockmans, *Tough Love* [wie Fn. 2], S. 255ff.

des neuen Verhandlungsinstruments der EU thematisiert werden.

Die Europäische Union hat mit ihrer Politik selbst dazu beigetragen, dass sich einige Defizite in Kroatien weiter verschärft haben. Indem sie sich auf die Kooperation des Landes mit dem ICTY – und im Kern auf die Auslieferung Gotovinas – konzentrierte, reduzierte sie die Wirkung der politischen Konditionalität auf einen Einzelaspekt, der für die Stabilisierung und Demokratisierung Kroatiens eher von oberflächlicher Bedeutung war. Von der EU entsprechend unter Druck gesetzt, befasste sich die Regierung in Zagreb ebenfalls vorrangig (wenn auch nicht so entschlossen wie von der EU erhofft) mit dieser Frage und vernachlässigte andere Felder. Die EU wiederum gab sich in den übrigen Schlüsselbereichen zu lange mit formellen Änderungen zufrieden, statt auf einer echten Implementierung ihrer Forderungen zu bestehen, und ließ sich dabei von den jeweiligen kroatischen Regierungschefs durchaus blenden. Diese gaben zwar nach außen hin Lippenbekenntnisse zu Reformen ab, rührten faktisch aber die etablierten Verhältnisse im Land nicht an. Allerdings hatte dieses Vorgehen – so viel wie nötig, so wenig wie möglich zu verändern – in Kroatien selbst wiederum einen innenpolitisch stabilisierenden Effekt.

### Kroatien 2009: Innenpolitische Krisen statt Strukturreformen?

Das Jahr 2008 endete mit einem Rückschlag für Kroatiens Beitrittsambitionen. Im Oktober kam es zu einer Reihe von Morden auf offener Straße, die zwar primär auf das Konto der organisierten Kriminalität gingen, deren Vorgeschichte allerdings weit in politische Kreise hineinreichte. Diese sogenannten schwarzen Wochen stellten die Unzuverlässigkeit der Justiz und das Versagen der Polizei im Kampf gegen das organisierte Verbrechen bloß – und brachten so veritable Reformdefizite ans Tageslicht.<sup>17</sup> Kurzzeitig bestand die Hoffnung, dass die dadurch verursachte innenpolitische Krise wichtige Strukturreformen auslösen und so zu einer positiven Zäsur in Kroatiens Demokratisierungs- und Beitrittsprozess werden könnte. Dafür gab es zunächst durchaus Anhaltspunkte: Nach einer kurzen Schockstarre ersetzte Ministerpräsident Sanader die inkompetenten Minister für

Justiz und Inneres durch zwei parteilose Experten – eine bis dahin nicht für möglich gehaltene personelle Neuordnung an der Spitze der Schlüsselressorts.<sup>18</sup> Einige Monate später erwiesen sich die Erwartungen jedoch zunehmend als unrealistisch: Anfang Juli 2009 trat Sanader als Regierungschef und Parteivorsitzender der HDZ zurück und löste damit eine Umbesetzung in der Regierung und der Partei aus. Die nationalistischen Kräfte in der HDZ, die Sanader bisher dank seiner Führungsstärke in die Schranken hatte weisen können, gewannen mit dem Rückzug an Einfluss. Die neue Regierungschefin Jadranka Kosor hat sich zwar zu einem pro-europäischen Kurs bekannt. Angesichts der außenpolitischen Probleme mit Slowenien und des innenpolitischen Drucks des rechten Flügels wird sie jedoch Schwierigkeiten haben, entsprechende Reformen durchzusetzen.

Eine neue Reformdynamik wäre dringend vonnöten. Der Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission vom November 2008 enthielt zwar einiges an Lob, mahnte aber gerade in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung weitere substantielle Bemühungen an.<sup>19</sup> Hinzu kommen außenpolitische Schwierigkeiten der kroatischen Regierung. Die Kooperationsbereitschaft des Landes mit dem ICTY, bis 2005 Schlüsselkriterium der EU, steht erneut in der Kritik. Chefankläger Serge Brammertz moniert, dass seit 2007 die Übergabe von Dokumenten ausstehe, die als Beweismittel im Verfahren gegen General Gotovina von zentraler Bedeutung sind. Zudem belastet, wie erwähnt, der Grenzstreit mit Slowenien seit Dezember 2008 die Agenda der Beitrittsverhandlungen.

All dies entfaltet eine hemmende Wirkung auf den Beitrittsprozess. Ein Abschluss der Verhandlungen im Jahr 2009, wie von Erweiterungskommissar Rehn noch im November 2008 angekündigt, gilt angesichts der Fülle von ungelösten Problemen mittlerweile als zu ambitioniertes Ziel. Die Verzögerung könnte Kroa-

<sup>17</sup> Zakošek, »Democratization, State-building and War« [wie Fn. 13].

<sup>18</sup> Innenminister Berislav Rončević wurde abgelöst durch Tomislav Karamarko, bis dahin Chef des kroatischen Nachrichtendienstes; an die Stelle der bisherigen Justizministerin Ana Lovrin trat Ivan Šimonović, ein Zagreber Jura-Professor, der in den neunziger Jahren kroatischer Botschafter bei den Vereinten Nationen gewesen war.

<sup>19</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008–2009*, COM(2008) 674 final, Brüssel, 5.11.2008, <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key\\_documents/reports\\_nov\\_2008/strategy\\_paper\\_incl\\_country\\_conclu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009).

tien mit seinem Beitrittswunsch in eine prekäre Situation bringen, führt man sich vor Augen, dass die EU weiterhin in einer Verfassungskrise steckt, die die Aufnahme weiterer Staaten zu verschleppen, wenn nicht ganz zu verhindern droht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es im Falle Kroatiens aus integrationspolitischer Perspektive durchaus Anhaltspunkte für eine positive Reformdynamik gab, vor allem in den zentralen Fragen des Umbaus von Justiz- und Polizeiapparat.<sup>20</sup> Diese Dynamik wurde in der ersten Jahreshälfte 2009 jedoch durch außenpolitische Streitfragen und den stockenden Erweiterungsprozess ausgebrems. Zudem steht angesichts der mangelnden Kooperation Zagrebs mit dem ICTY erneut ein Kopenhagen-Plus-Kriterium, also ein sicherheitspolitischer Aspekt, im Fokus.

## EU-Strategie: »ICTY First«

Die EU-Politik gegenüber Kroatien war zwischen 2001 und 2005 von der Priorität sicherheitspolitischer Erwägungen geprägt. Das wesentliche Kriterium für Brüssel war dabei die Kooperation Zagrebs mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Der ICTY war 1993 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als erstes internationales Ad-hoc-Tribunal auf Basis von Kap. VII eingerichtet worden, um Kriegsverbrechen im jugoslawischen Bürgerkrieg zu ahnden und dadurch zu einem nachhaltigen Frieden in der Region beizutragen.<sup>21</sup> Die zweite Priorität der EU bildete die Rückkehr der Flüchtlinge, die in ihrem Stellenwert jedoch weit hinter der Forderung nach juristischer Aufarbeitung der Kriegsverbrechen stand. In dieser Periode verfolgte die EU eine glaubwürdige Konditionalitätspolitik gegenüber Kroatien und scheute auch nicht davor zurück, ihr Druckpotential einzusetzen. Die Niederlande und Großbritannien zögerten lange mit der Ratifizierung des

SAA, weil sie an der uneingeschränkten Kooperation Kroatiens mit dem ICTY zweifelten. Im März 2005 verschoben schließlich die EU-Außenminister sogar die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen auf unbestimmte Zeit – gestützt auf das Urteil der damaligen ICTY-Chefanklägerin Carla Del Ponte, dass Kroatien nicht in vollem Umfang mit dem Tribunal zusammenarbeite. Sie verwies vor allem darauf, dass sich der seit langem gesuchte Gotovina noch auf freiem Fuß befinde und Kroatien keinen zweifelsfreien Nachweis erbracht habe, dass eine Auslieferung nicht möglich sei. Zagreb erhöhte daraufhin seine Kooperationsbereitschaft, was schließlich auch zur Festnahme Gotovinas führte, und öffnete den Weg zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen 2005.<sup>22</sup>

Bis heute hat kein anderer Einzelfaktor die Beziehungen zwischen Kroatien und der EU stärker beeinflusst als die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof. Zagrebs Weg nach Brüssel führte gewissermaßen über Den Haag. Die EU sah sich wegen ihrer »ICTY First«-Strategie nicht nur von kroatischer Seite, sondern auch in den eigenen Reihen starker Kritik ausgesetzt. Zum einen warfen Menschenrechtsgruppen und andere externe Akteure der EU immer wieder vor, die Probleme Kroatiens zu vereinfachen und auf den sicherheitspolitischen Aspekt der Kooperation mit einem internationalen Tribunal zu reduzieren. Zwar versuchte die EU stets eine Verbindung zwischen dem ICTY und allgemeinen transformationspolitischen Aspekten herzustellen, indem sie betonte, es gehe ihr bei der Kooperation mit dem Gerichtshof nicht nur um die Einhaltung internationaler Verpflichtungen, sondern auch um die Beachtung von rechtsstaatlichen Standards. Allerdings wurde die Bewertung dieser Standards bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen nur von einem einzigen Fall – der Auslieferung Gotovinas – abhängig gemacht. Zum

<sup>20</sup> Ein weiteres höchst problematisches Kapitel in den Beitrittsverhandlungen ist das Wettbewerbsrecht, in dem es unter anderem um die kroatischen Staatsbeihilfen für Schiffswerften gehen wird.

<sup>21</sup> United Nations Security Council, *Resolution 808 Adopted by the Security Council at its 3175th meeting on 22 February 1993*, New York, 22.2.1993, <[www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute\\_808\\_1993\\_en.pdf](http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_808_1993_en.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009). Zur Kooperation Kroatiens mit dem ICTY vgl. Vjeran Pavlaković, »Better the Grave than a Slave: Croatia and the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia«, in: Sabrina P. Ramet u.a. (Hg.), *Croatia since Independence. War, Politics, Society and Foreign Relations*, München 2008, S. 446–477 (448).

<sup>22</sup> Die Entscheidung zur Verhandlungsaufnahme fiel auf dem Gipfel vom 2./3. Oktober 2005, ohne dass Gotovina zu diesem Zeitpunkt bereits gefasst worden wäre. Allerdings hatte Carla Del Ponte inzwischen grünes Licht gegeben und die volle Kooperation Kroatiens mit dem Tribunal bestätigt. Gotovina wurde erst am 7. Dezember 2005 auf Teneriffa gefasst, angeblich aufgrund eines Hinweises durch Kroatien, der bereits im September erfolgt sein soll. Zugleich gibt es weiterhin Spekulationen über einen Deal: Österreich habe seine Zustimmung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei davon abhängig gemacht, dass es auch zu Verhandlungen mit Kroatien kommt. Vgl. dazu Solveig Richter, »Kroatien: Zitterpartie nach Europa. Zwischen EU-Konditionalität und politischen Manövern«, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, 45 (2005) 6, S. 6–15.

anderen war es ein eher zweifelhaftes Bündnis, das Brüssel mit der forsch agierenden Chefanklägerin einging. Auch innerhalb der EU wurde kritisiert, dass diese sich in vollem Umfang auf Del Pontes Urteil stützte; damit, so der Vorwurf, entledige man sich einer hochpolitischen Entscheidung und stehle sich aus der Verantwortung.

Diese Kritik trifft mit der Aufarbeitung von Kriegsverbrechen zweifelsohne einen sensiblen Punkt. Allerdings müssen die Vorwürfe angesichts der gängigen EU-Praxis auf anderen Themenfeldern relativiert werden. So setzte die EU in Kroatien auch auf Synergieeffekte mit anderen internationalen Akteuren; großen Nutzen zog sie etwa aus der OSZE-Mission, die gegenüber Brüssel Interpretations- und Informationshoheit in den Fragen der Flüchtlingsrückkehr und der inländischen Kriegsverbrecherprozesse besaß.

Mit Aufnahme der Beitrittsverhandlungen 2005 verschoben sich die Schwerpunkte; integrationspolitische Bestrebungen rückten in den Vordergrund. Der Europäische Rat hatte vor Beginn der Verhandlungen festgestellt, dass die Kopenhagener Kriterien erfüllt seien. Daher wurden die Prioritäten der kroatischen Regierung in erster Linie von den Anforderungen zur Übernahme des *acquis communautaire* diktiert. Diese drängten sowohl die Kopenhagener als auch die Kopenhagen-Plus-Kriterien zunehmend in den Hintergrund. Der Verhandlungsrahmen der EU enthält jedoch als Neuerung eine – bislang nicht genutzte – Suspendierungsklausel für den Fall, dass Kroatien diesen Kriterien nicht mehr genügen sollte. Im Gegensatz zu den vorherigen Erweiterungsrounds kommt außerdem der neue Modus der Beitrittsverhandlungen zum Tragen. Die Eröffnung und Schließung von Kapiteln ist dabei an die Einhaltung von *benchmarks* gekoppelt und unterliegt somit weiterhin dem Konditionalitätsprinzip.<sup>23</sup> Das Verfahren bietet der EU die Möglichkeit eines wesentlich strengeren Vorgehens, eignet sich aber auch dazu, den technischen Verhandlungsprozess zu politisieren. Slowenien machte sich dies im Dezember 2008 zunutze, als es weitere Verhandlungskapitel wegen des Grenzstreits mit Kroatien blockierte.

<sup>23</sup> Pridham, »Change and Continuity« [wie Fn. 5], S. 461, 466; Tomislav Maršić, »Die kroatischen EU-Beitrittsverhandlungen nach dem irischen ›no‹ – Auf der Überholspur ins Nirgendwo?«, in: *Südosteuropa*, 56 (2008) 2, S. 263–280 (265).

## Flüchtlingsrückkehr und Kriegsverbrecherprozesse: Pyrrhussiege der EU?

Durch starken politischen Druck der EU ließ sich Kroatien dazu bewegen, die Kopenhagen-Plus-Kriterien zu erfüllen: Nicht nur, dass der ICTY 2005 die volle Kooperation Zagrebs bestätigte (ein entscheidender Hinweis Kroatiens soll zur Festnahme Gotovinas geführt haben); die kroatische Regierung änderte – zumindest offiziell – auch ihre Minderheiten- und Rückkehrpolitik. Dennoch stellt sich bei kritischer Einschätzung durchaus die Frage, ob diese Errungenschaften der EU nicht eher Pyrrhussiege waren. Zwar sitzt Gotovina in Den Haag, doch wartet Chefankläger Brammertz bislang vergeblich auf Beweismaterial aus Kroatien. Die Arbeit des ICTY wird dort als nicht fair und gerecht wahrgenommen; der Beitrag des Tribunals zu Versöhnung und langfristiger Stabilität ist also umstritten. Auch die Umsetzung der Rückkehrprogramme wurde von Zagreb immer wieder verzögert, so dass sich nur ein geringer Teil der serbischen Flüchtlinge (darunter besonders wenige junge Menschen und Familien) nach Jahren des Exils dazu entschloss, wieder nach Kroatien zurückzukehren.

## Errungenschaften bei der Erfüllung der Kopenhagen-Plus-Kriterien

Kroatiens Staats- und Nationswerdung erfolgte nicht wie bei Slowenien und Makedonien über eine relativ friedliche Sezession, sondern war mit kriegesischen Auseinandersetzungen verbunden. Dabei kam es auch von kroatischer Seite zu Kriegsverbrechen, die mit massenhafter Flucht und Vertreibung, mithin tiefgreifenden Bevölkerungsumschichtungen einhergingen. Nachdem die serbische Bevölkerung aus den von Kroatien 1995 zurückeroberten Gebieten ausnahmslos geflohen war, hieß es in Zagreb offiziell, die »serbische Frage« des Landes sei gelöst. Angesichts dessen wurden unter der Prämisse von Konfliktaufarbeitung und -prävention gerade Vergangenheitsbewältigung und die Rückkehr der Flüchtlinge zu den beiden zentralen Kopenhagen-Plus-Kriterien der EU gegenüber Kroatien.

Die Aufarbeitung eigener Kriegsverbrechen erfolgte in Kroatien zunächst nur sehr schleppend und war immer wieder von externen Impulsen bzw. internationalem Druck abhängig. Doch im Laufe der Zeit änderte das Land sein Verhalten. Sichtbarstes Zeichen dafür war die Verhaftung Gotovinas im Dezember 2005 nach einem Hinweis aus Zagreb. Und noch

weitere Angeklagte wurden von Kroatien an den ICTY ausgeliefert oder stellten sich freiwillig, darunter die Generäle Ivan Čermak und Mladen Markač. 2004 begann sich die Situation immerhin auch bei den inländischen Prozessen zu verbessern: In Rijeka und Zagreb wurden erstmals auch Kroaten verurteilt, und Serben hatten zunehmend Chancen auf ein faires Verfahren; viele frühere Urteile wurden vom Obersten Gericht kassiert.<sup>24</sup> Weitere Fortschritte waren zu erkennen: Regierungschef Sanader betrieb den Aufbau spezialisierter Gerichte und kam damit den Forderungen des ICTY nach unparteilichen Verfahren nach. Ein deutliches Indiz für die positive Entwicklung bei der Ahndung von Kriegsverbrechen in Kroatien bestand darin, dass der Internationale Gerichtshof 2005 erstmals einen Prozess an ein einheimisches Gericht übergab und so die kroatischen Bemühungen honorierte. Dabei hatte die primär juristische Aufarbeitung durchaus politische Implikationen. Die Arbeit der inländischen Gerichte, aber auch die zum Teil heftig geführten Diskussionen im Land trugen zur Wahrheitsfindung und zu einem steten Wandel der öffentlichen Meinung bei.

Zur Bewältigung der vergangenen Konflikte – und zur Vermeidung neuer – forderte die EU auch eine Rückkehr der Flüchtlinge und den Schutz von Minderheiten. Hier galt es von Anfang an, dicke Bretter zu bohren; schließlich hatte die kroatische Regierung keinerlei Interesse an einer umfassenden Rückkehr der geflohenen Serben. Zögerlich und immer nur auf externen Druck wurden Regierungsprogramme und Gesetze zum Wiederaufbau zerstörter Häuser, zur Rückgabe besetzter Grundstücke und Immobilien oder zur Anerkennung von Dokumenten verabschiedet. Doch immerhin konnte die Regierung bis Ende 2007 von 195 000 zerstörten Häusern 142 480 wieder bewohnbar machen.<sup>25</sup> Zudem waren 2007 von ursprünglich rund 19 000 Fällen, in denen es um die Rückgabe von besetztem Eigentum ging, nur noch 60 offen.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Judit Rožič, »Kroatiens Integrationsfortschritte unter der neuen HDZ-Regierung«, in: *Südosteuropa*, 52 (2004) 10–12, S. 566–582 (568f).

<sup>25</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe/OSCE-Mission to Croatia, *Report of the Head of the OSCE Office in Zagreb Ambassador Jorge Fuentes to the OSCE Permanent Council. Covering both the last five-month period under the former mandate of the OSCE Mission to Croatia and the first two-month period under the current mandate of the OSCE Office in Zagreb*, Zagreb, 6.3.2008, <[www.osce.org/documents/mc/2008/03/30456\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mc/2008/03/30456_en.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009).

<sup>26</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe/OSCE-Mission to Croatia, *Status Report No. 18 on Croatia's Progress*

2002 war das langerwartete Verfassungsgesetz zum Schutz nationaler Minderheiten verabschiedet worden, welches nicht nur politische Rechte auf nationaler und lokaler Ebene, sondern auch eine angemessene Repräsentation in Administration, Polizei und Justiz garantiert.

Die wichtigsten Schritte zur gesellschaftlichen Reintegration der Serben erfolgten jedoch nicht mit Gesetzen oder Regierungsprogrammen, sondern durch die Courage von Premier Sanader. Bereits kurz nach seiner Regierungsübernahme begrüßte er im Januar 2004 zum serbisch-orthodoxen Weihnachtsempfang als erster kroatischer Premier auf traditionell serbische Weise – eine äußerst symbolträchtige Geste, mit der er ein Tabu brach. 2003 hatte er als neuer Regierungschef mit der Partei SDSS<sup>27</sup>, der parlamentarischen Vertretung der Serben, ein Kooperationsabkommen geschlossen. Nach den Wahlen von 2007 ging er sogar eine formelle Koalition mit ihr ein; dies bedeutete nicht weniger als einen Quantensprung im Verhältnis zwischen den beiden ethnischen Gruppen.<sup>28</sup>

### Defizite bei der Erfüllung der Kopenhagen-Plus-Kriterien

Bei allen Fortschritten in der Auslieferung von Kriegsverbrechern war Kroatiens Kooperation mit dem ICTY allerdings immer nur temporärer und punktueller Natur. Die Zusammenarbeit lief dann gut, wenn für Kroatien gerade ein wichtiger Termin in Brüssel stand, mithin die Konditionalität der EU griff. Der Austausch war jedoch nicht umfassend und kontinuierlich; ein systematischer Versuch zur Aufklärung des Kriegsgeschehens fand auf kroatischer Seite nicht statt. Die Probleme des Tribunals mit Zagreb unterstreichen dies anschaulich. Weil seit 2007 die Übergabe von Schlüsseldokumenten zum Fall Gotovina aussteht, zogen die Niederlande sogar in Erwägung, ein Veto gegen den EU-Beitritt Kroatiens oder zu-

in *Meeting International Commitments since June 2006*, Zagreb, 19.7.2007, <[www.osce.org/documents/mc/2007/07/25707\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mc/2007/07/25707_en.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009).

<sup>27</sup> Samostalna demokratska srpska stranka (Unabhängige Serbisch-Demokratische Partei).

<sup>28</sup> Zur Flüchtlingsproblematik in Kroatien vgl. Carolin Leutloff-Grandits, »Croatia's Serbs Ten Years after the End of the War«, in: Ramet u.a. (Hg.), *Croatia since Independence* [wie Fn. 21], S. 141–167 (160).



mindest die Eröffnung des Verhandlungskapitels zur Justiz einzulegen.<sup>29</sup>

Zugleich hatte Brüssels Pakt mit dem ICTY kontraproduktive Wirkungen in Kroatien. Dafür verantwortlich war vor allem die – auch in Haager Justizkreisen umstrittene – Anklage gegen Gotovina und mehr als 1000 weitere Personen wegen eines sogenannten gemeinsamen kriminellen Unterfangens in der »Operation Sturm«<sup>30</sup> vom August 1995. Viele Kroaten sahen sich in ihrem Nationalbewusstsein verletzt.<sup>31</sup> Selbst jene, die jahrelang für eine Kooperation mit dem ICTY plädiert hatten, fühlten sich nun zu Unrecht angegriffen. Außerdem standen sie innenpolitisch stark geschwächt gegenüber jenen da, die sich schon immer gegen eine Auslieferung von Kroaten ausgesprochen und stattdessen Verfahren auf heimischem Boden gefordert hatten. Weiter erhitzt wurde die Atmosphäre durch ein aus kroatischer Sicht zu mildes ICTY-Urteil gegen serbische Kriegsverbrecher (die sogenannten »Vukovar-Drei«) und eine Anklage des Tribunals gegen kroatische Journalisten, die geheime Informationen verbreitet haben sollen. Die Frustration bewirkte, dass viele Kroaten den Haager Kriegsverbrecherprozessen und sogar der EU selbst wieder mit genereller Ablehnung begegneten.<sup>32</sup> Außerdem lenkte die zugespitzte Konditionalität der EU den Fokus der öffentlichen Meinung auf einige eher dubiose Figuren. Diese gewannen dadurch eine unangemessen hohe politische Bedeutung, was wiederum gesellschaftliche Sprengkraft entfaltete. Letztlich führten die vielfältigen innenpolitischen Krisen um die Kooperation mit dem ICTY und die Auslieferung kroatischer Angeklagter zu einer Spaltung der Gesellschaft. Zaghafte Fortschritte bei der sachlichen Auseinandersetzung mit der jüngsten Geschichte Kroatiens wurden dadurch wieder gefährdet.<sup>33</sup>

29 »Chefankläger: Kroatien verschleppt Verfahren gegen Gotovina«, in: *Der Standard*, 5.2.2008; *Address of Serge Brammertz, Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia to the United Nations Security Council*, New York, 12.12.2008, <[www.icty.org/sid/10029](http://www.icty.org/sid/10029)> (Zugriff am 4.6.2009).

30 Bei der »Operation Sturm« eroberten kroatische Armee- und Polizeieinheiten im August 1995 die Gebiete zurück, dies seit 1991 von Serben im Rahmen der »Serbischen Republik Krajina« kontrolliert worden waren.

31 Sabrina P. Ramet/Maruis Søberg, »Challenges Facing Croatia since Independence«, in: Ramet u.a. (Hg.), *Croatia since Independence* [wie Fn. 21], S. 11–30 (13).

32 Vgl. OSCE, *Report of the Head of the OSCE Office in Zagreb* [wie Fn. 25].

33 Vgl. Pavlaković, »Better the Grave than a Slave« [wie Fn. 21], S. 467ff.

Der Fall Branimir Glavaš zeigte exemplarisch das mangelnde Problembewusstsein und die Missachtung der Gewaltenteilung in Kroatien. Glavaš soll 1991 als Chef der paramilitärischen Bürgerwehr serbische Zivilisten umgebracht haben. Als Mitbegründer der HDZ war er jedoch lange Zeit unantastbar, bis er 2007 aus der Partei ausgeschlossen wurde und die Justiz sogleich gegen ihn vorging. Er verlor seine parlamentarische Immunität, wurde angeklagt und in Untersuchungshaft genommen. Trotzdem trat er bei den Parlamentswahlen von 2007 mit einer neugegründeten Regionalpartei an und erhielt ein Mandat. Der zuständige Parlamentsausschuss entschied sich gegen einen erneuten Entzug der Immunität, und Premier Sanader drängte den Obersten Gerichtshof zur Haftentlassung, zumal Glavaš mit Hungerstreiks immer wieder Druck ausübte. Als ein Zagreber Gericht im Mai 2009 den Rechtspopulisten schließlich wegen Kriegsverbrechen zu zehn Jahren Haft verurteilte, hatte er sich bereits nach Bosnien und Hercegovina abgesetzt. Eine Auslieferung ist unwahrscheinlich, da Glavaš die bosnische Staatsbürgerschaft besitzt und zwischen den beiden Staaten kein Auslieferungsabkommen existiert.<sup>34</sup>

Zugleich sehen sich viele serbische Kroaten weiterhin Diskriminierungen im Justizsystem ausgesetzt. Zweifellos hat es bei inländischen Kriegsverbrecherprozessen deutliche Verbesserungen in Sachen Unparteilichkeit und Fairness gegeben, insbesondere bei großen Verfahren, die öffentliche Beachtung finden. Dennoch spielt die Nationalität der Angeklagten noch immer eine erhebliche Rolle für den Verlauf und den Ausgang eines Verfahrens. Auf lokaler Ebene gibt es eine Fülle kleinerer Prozesse wegen geringfügiger Vergehen während des Krieges. Diese Verfahren, die kaum das Interesse der Medien oder der internationalen Gemeinschaft auf sich ziehen, leiden unter strukturellen Defiziten bei der Zusammenarbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichtshöfen, etwa hinsichtlich des Zeugenschutzes. Die positiven Ansätze, die der ICTY mit der Übergabe eines Verfahrens an die einheimischen Gerichte honorierte, stehen damit weniger für den erreichten Standard als vielmehr für die Möglichkeiten der kroatischen Justiz.<sup>35</sup>

34 Vgl. zu dem Fall OSCE, *Report of the Head of the OSCE Office in Zagreb* [wie Fn. 25]; Maršić, »Die kroatischen EU-Beitrittsverhandlungen« [wie Fn. 23]; »Kroatischer Lokalmatador auf der Flucht«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 13.5.2009; »Ausmisten unter EU-Druck in Kroatien«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.9.2009.

35 Eine detaillierte Statistik und Analyse zu den inländischen Kriegsverbrecherprozessen findet sich in OSCE, *Report of the*

Eine ähnlich ernüchternde Bilanz ist bei der Rückkehr der Flüchtlinge zu ziehen. Zwar konnte die EU den Regierungen Račan und Sanader mühsam Zugeständnisse auf diesem Gebiet abringen; diese wurden jedoch häufig durch die Administration konterkariert. Vor allem die praktische Umsetzung des humanitären Wohnraumprogramms für Inhaber der im ehemaligen Jugoslawien typischen eigentumsähnlichen Miet- und Wohnrechte lässt auch 2009 noch zu wünschen übrig. Nach wie vor offen ist, ob und wie Renten- und Sozialansprüche der Flüchtlinge anerkannt werden.<sup>36</sup> Obwohl sich die Wohnraumsituation im Laufe der Zeit verbesserte, hielten die Angst vor Diskriminierung und eine düstere sozio-ökonomische Perspektive viele Flüchtlinge von einer Rückkehr ab. Nur etwa die Hälfte entschloss sich zurückzukehren; davon wiederum leben nur etwa 60 Prozent dauerhaft im Land, und dies sind zumeist Ältere.<sup>37</sup> Das Engagement der EU wirkt im Nachhinein wie bloße Ergebniskosmetik. Brüssel konnte weder kurz- und mittelfristig die Folgen von Flucht und Vertreibung der serbischen Minderheit abfedern noch die Resultate der aggressiven kroatischen Kriegspolitik in gewissem Sinne korrigieren. Die Implementierung des Verfassungsgesetzes für nationale Minderheiten, das diesen eine angemessene Beschäftigung in Administration, Justiz und Polizei garantieren soll, stockt ebenfalls. Eine langfristige Strategie der Regierung ist auf diesem Feld nicht zu erkennen. Zwar wurden sogenannte Minderheitenräte zur besseren Interessensvertretung in den Kommunen eingerichtet, doch bleibt deren Effektivität wegen der finanziellen Abhängigkeit von den lokalen Behörden begrenzt.

Head of the OSCE Office in Zagreb [wie Fn. 25]. Vgl. auch Ivo Josipović, »Die Prozesse für Kriegsverbrechen und die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *Blickpunkt Kroatien. Aktuelle Entwicklungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 1, Zagreb, April 2008, <[www.fes.hr/E-books/pdf/Blickpunkt/Blickpunkt\\_Kroatien\\_01\\_2008.pdf](http://www.fes.hr/E-books/pdf/Blickpunkt/Blickpunkt_Kroatien_01_2008.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009).

36 OSCE, *Report of the Head of the OSCE Office in Zagreb* [wie Fn. 25].

37 Nach einem Bericht der Europäischen Kommission stieg die Zahl der registrierten Rückkehrer im Jahr 2008 auf 143 000; Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Croatia Progress Report*, SEC(2008) 2694, Brüssel, 5.11.2008, <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key-documents/reports\\_nov\\_2008/croatia\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009). Internationale Schätzungen gehen von etwa 250 000 bis 300 000 serbischen Flüchtlingen während des Krieges aus.

## Innenpolitischer Reformprozess: Potemkinsche Dörfer

Die Stagnation der Reformen im Justiz- und Verwaltungssektor stellt für Kroatien 2009 die größte Hürde im EU-Beitrittsprozess dar. Dieser Bereich bildete in der Vergangenheit die wesentliche integrationspolitische Herausforderung bei der Erfüllung der Kopenhagener politischen Kriterien und gehört zu den problematischsten Elementen bei der Übernahme des *acquis communautaire* (betroffen ist dabei das Kapitel Judikative und Grundrechte). Eine der Ursachen der bestehenden Schwierigkeiten liegt im Politikstil Račans und Sanaders, dem die EU mit ihrer Konditionalitätspolitik noch Vorschub leistete: Beide Regierungschefs versuchten, an der Oberfläche so viele Reformen wie nötig durchzuführen, in der Substanz aber so wenig Zugeständnisse wie möglich zu machen. Hinter der Fassade demokratischer Erneuerung pflegten sie weiterhin alte Praktiken und informelle Netzwerke. Als einem externen Akteur gelang es der EU nicht immer, die Potemkinschen Dörfer der kroatischen Regierung zu durchschauen und angemessen zu reagieren. Dabei hatten die innenpolitischen Reformdefizite insofern auch sicherheitspolitische Implikationen, als sie eine bessere Erfüllung der Kopenhagen-Plus-Kriterien und Fortschritte bei der zivilen Konfliktbearbeitung verhinderten.

### Der Politikstil: Kluft zwischen Rhetorik und Realität

In den ersten Regierungsjahren nach der demokratischen Wende standen Račan und seine sozialdemokratische Koalition durchaus vor einer schwierigen Aufgabe. Einerseits musste der Premier Kroatien aus der Isolation befreien und daher auf die Bedingungen der internationalen Gemeinschaft, vor allem der EU, eingehen. Andererseits konnte er sich nur auf eine fragile Koalition als Machtbasis stützen. Bei innenpolitisch umstrittenen Themen wie der Kooperation mit dem ICTY durfte er daher nicht riskieren, sich dem Vorwurf des Landesverrats auszusetzen. Dies erklärt zu einem großen Teil seine eher zaghafte, wankelmütige Politik, die oft zu fragwürdigen Kompromissen führte, mit denen er beiden Seiten gerecht werden wollte. So beließ er etwa Schlüsselpositionen bei Militär, Justiz und Geheimdiensten in den Händen der HDZ.

Spätestens seit 2002 herrschte aber in Kroatien ein breiter pro-europäischer und demokratischer Konsens, so dass der 2004 ins Amt des Premiers gewählte HDZ-

Politiker Sanader innenpolitische Reformen wesentlich mutiger hätte angehen können. Gewiss ist ihm anzurechnen, dass er es dank seiner Führungsstärke als Parteivorsitzender bis 2009 geschafft hat, die Transformation der HDZ in eine demokratische Mitte-Rechts-Partei einzuleiten. Er scheute, wie erwähnt, nicht davor zurück, mit der serbischen Minderheit ein zunächst informelles, ab 2007 dann formales Regierungsbündnis einzugehen. Allerdings betrieb Sanader auch einen gewissen Personenkult in eigener Sache und bediente sich öffentlicher Institutionen oftmals in undemokratischer Manier. Zugleich konnte er die Qualität und das Tempo der Beitrittsverhandlungen nicht wesentlich erhöhen. Er setzte lange auf außenpolitische Wirkung und diplomatische Kontakte zu seinen europäischen Amtskollegen; doch bei allem politischen Willen ließ er es an Bemühungen fehlen, neben dem Feilschen um technische Details auch tiefgreifende Reformfortschritte zu realisieren.<sup>38</sup> Sanaders Politik könnte sich für Kroatien als Bumerang erweisen, denn nach seinem Rückzug im Juli 2009 drohen nationalistische Kräfte an Einfluss zu gewinnen, denen gewisse Strukturdefizite wohl zupasskommen.

Eines der beliebtesten Mittel Račans wie Sanaders, um unliebsame, von der internationalen Gemeinschaft geforderte Maßnahmen zu hemmen, bestand in deren Verlagerung in die untergesetzliche Sphäre. Pro forma wies man zufriedenstellende Regelungen vor, die aber durch Dekrete und administrative Verordnungen leicht ausgehebelt werden konnten und in der Rechtsprechung nur wenig Gewicht hatten.

### **Das problematischste Feld: Defizite bei der Justiz- und Verwaltungsreform**

Die gravierendsten Konsequenzen hatte dieser Politikstil im Bereich von Justiz und Verwaltung, etwa bei der Qualität des Personals. Sowohl Račan als auch

Sanader zögerten, mit Reforminitiativen umfassende personelle Umstrukturierungen zu verknüpfen. Dies zementierte den Status quo in der Justiz, die von parteiischen und reformresistenten alten HDZ-Loyalisten geprägt war. Natürlich band das Gebot der Unabhängigkeit der Justiz dem jeweiligen Premier ein Stück weit die Hände. Doch auch in der Administration ließen beide Regierungschefs etliche Angehörige der alten Eliten unangetastet, die auf einflussreichen Posten saßen. Vertreter des früheren HDZ-Regimes in den lokalen Behörden oder den mittleren Etagen des Staatsapparats konnten so die Implementierung von Reformen behindern oder verzögern. Auch dadurch erklärt sich die bis heute existierende Kluft zwischen formalen Änderungen auf gesetzlicher Ebene und den Versäumnissen bei ihrer Umsetzung.<sup>39</sup>

Zudem konnten Račan und Sanader die strukturelle Dysfunktionalität des Justizsystems, die sich in grassierender Korruption und einem massiven Verfahrensstau niederschlug, nur sehr langsam beheben. Erst nachdem Kroatien wegen zu langer Prozessdauer vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mehrfach verurteilt worden war, kam es zu einer Effizienzsteigerung und einem Abbau des Verfahrensüberhangs.<sup>40</sup> Beim Kampf gegen die Korruption klappte ebenfalls eine Lücke zwischen Rhetorik und Realität; zwischen 2001 und 2006 änderte sich auf diesem Gebiet nicht viel. Auch das Regierungsprogramm vom März 2006 zur Korruptionsbekämpfung wurde eher schleppend umgesetzt, viele Fristen ließ man verstreichen.<sup>41</sup> Dank der *benchmarks*, die Teil der neuen EU-Verhandlungsstrategie sind, wurde schnell klar, dass Zagreb die Zeitpläne bis 2008 in den Bereichen Verwaltungs- und Justizreform, Korruptionsbekämpfung, Wettbewerbsregelung und staatliche Subventionen nicht eingehalten hatte.<sup>42</sup> Erfolge in den letzten Jahren sind denn auch eher auf das gewachsene kritische Bewusstsein der Zivilgesellschaft und das Engagement freier Medien zurückzuführen als auf eine Strategie der Regierung.<sup>43</sup> Die Europäische

<sup>38</sup> Vgl. zu den jüngsten Entwicklungen die regelmäßigen Berichte der Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Zagreb (»Blickpunkt Kroatien«), sowie der Konrad-Adenauer-Stiftung, Büro Zagreb (»Länderbericht Kroatien«), insbesondere Vesna Roller, »Die Kroatische Politik und die Beitrittsverhandlungen mit der EU«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *Blickpunkt Kroatien*, Bd. 1 [wie Fn. 35]; sowie Reinhard Wessel/Saša Baljkas, »Die Rechtsstaatsentwicklung in Kroatien. Bericht über aktuelle Reformen und die EU-Tauglichkeit des Justizsystems«, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.), *Länderbericht Kroatien*, Zagreb, 29.4.2009, <[www.kas.de/wf/doc/kas\\_16468-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16468-544-1-30.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009).

<sup>39</sup> Mirjana Badun, »Die Reform der kroatischen öffentlichen Verwaltung«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *Blickpunkt Kroatien*, Bd. 1 [wie Fn. 35].

<sup>40</sup> Maršić, »Die kroatischen EU-Beitrittsverhandlungen« [wie Fn. 23], S. 273.

<sup>41</sup> Sabrina P. Ramet, »Politics in Croatia since 1990«, in: dies. u.a. (Hg.), *Croatia since Independence* [wie Fn. 21], S. 31–57 (44); Badun, »Die Reform der kroatischen öffentlichen Verwaltung« [wie Fn. 39].

<sup>42</sup> Roller, »Die Kroatische Politik und die Beitrittsverhandlungen mit der EU« [wie Fn. 38].

<sup>43</sup> Josip Kregar, »Korruption und organisierte Kriminalität

Kommission kritisierte in ihrem Fortschrittsbericht vom November 2008 denn auch das langsame Reformtempo Kroatiens auf dem Gebiet von Judikative und Grundrechten (Kapitel 23). Moniert wurde unter anderem die mangelnde Implementierung existierender Regeln zur Korruptionsbekämpfung und zur Durchsetzung der Grundrechte.<sup>44</sup>

Die Mordserie während der »schwarzen Wochen« vom Oktober 2008 und die prompte Reaktion Sanaders könnten durchaus einen neuen Reformschub bringen – vorausgesetzt, die personellen Wechsel führen zu strukturellen Veränderungen im Justiz- und Verwaltungssystem. Pläne für institutionelle Verbesserungen sind hierbei positive Indizien. Künftig soll das Amt für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK) effektiver mit dem Polizeichef, dem Justizministerium und der Oberstaatsanwaltschaft zusammenarbeiten. Der Zeugenschutz wurde verstärkt, und der neue Justizminister kündigte die Bildung von Spezialgerichten für den Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität an.<sup>45</sup> Behärkungsmaßnahmen in der Administration, dort herrschende gegenseitige Klientelbeziehungen und Sanaders Politikstil der letzten Jahre lassen allerdings befürchten, dass es zu keiner echten Neuordnung des kroatischen Verwaltungs- und Rechtswesens kommen wird.<sup>46</sup>

## Fazit: Das Paradox der Westbalkan-Politik der EU in Kroatien

Die Wirkung der EU-Erweiterungspolitik in Kroatien ist von einem Paradox gekennzeichnet. Obwohl der Union hinsichtlich ihrer sicherheitspolitischen Prioritäten und der Umsetzung der Kopenhagen-Plus-Kriterien nur mäßiger Erfolg beschieden werden kann, gilt Kroatien als eines der stabilsten Länder im Westlichen Balkan. Verstehen lässt sich das nur mit einem Blick auf die Wechselwirkung zwischen Stabilisierung und innenpolitischem Demokratisierungs-

prozess. Den Regierungschefs Račan und Sanader gelang es, die Zerreißprobe zwischen innenpolitischem Druck und außenpolitischen Zwängen zu meistern, indem sie auf die Wünsche der EU in den Schlüsselbereichen Flüchtlinge und Kriegsverbrecherprozesse mit einer widerwilligen und von Lippenbekenntnissen geprägten Politik reagierten. Dadurch bewahrten sie den Koalitionsfrieden der jeweiligen Regierung ebenso wie den parteiübergreifenden Konsens zugunsten von EU-Beitritt und Demokratisierungsprozess – und trugen faktisch zur Stabilisierung und Konsolidierung in Kroatien bei.

Dies hatte allerdings seinen Preis, und zwar in Form der innenpolitischen Reformdefizite im Justizsektor, die sich umgekehrt wiederum negativ auf die Rückkehrpolitik und die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen auswirkten. Eine frühzeitige pro-europäische Lösung beider Probleme wurde so verhindert. Zwar konnten dank des politischen Willens der Regierung einige sichtbare Fortschritte erzielt werden. Doch letztlich verhinderten Justiz und Administration eine Umsetzung der entsprechenden Regierungsprogramme. Anträge wurden blockiert, Fristen nicht veröffentlicht, richterliche Anweisungen nicht ausgeführt; Gerichtsverfahren zur Rückgabe von Eigentum ließen lange auf sich warten.<sup>47</sup> Es spricht nicht für die Effektivität der EU-Beitrittspolitik, dass in einige schon lange angemahnte Reformbereiche erst Bewegung kam, als die Situation für Sanader im Herbst 2008 innenpolitisch prekär wurde.<sup>48</sup>

Resümierend muss man die Wechselwirkung zwischen sicherheitspolitischen und integrationspolitischen Prioritäten in Kroatien als ambivalent bewerten. Einerseits erwies sich die nur lückenhafte Erfüllung der Kopenhagen-Plus-Kriterien als förderlich für Stabilität und Kontinuität des innenpolitischen Reformprozesses. Andererseits war die EU dadurch gezwungen, weiterhin eine Umsetzung ihrer Forderungen anzumahnen, wobei sie die originären Kopenhagener Kriterien vernachlässigte. Dies führte bereits in einem frühen Stadium des Demokratisierungsprozesses zur Verfestigung von Defiziten im Justiz- und Verwaltungssektor, die es heute erschweren, sicherheitspolitische Anliegen (Kooperation mit dem

sind ein erstrangiges Problem in Kroatien«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *Blickpunkt Kroatien. Aktuelle Entwicklungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 3, Zagreb, Oktober 2003, <[www.fes.hr/E-books/pdf/Blickpunkt/Blickpunkt\\_Kroatien\\_03\\_2008.pdf](http://www.fes.hr/E-books/pdf/Blickpunkt/Blickpunkt_Kroatien_03_2008.pdf)> (Zugriff am 4.6.2009).

<sup>44</sup> Commission of the European Communities, *Croatia Progress Report* [wie Fn. 37].

<sup>45</sup> »Still a Balkan Country«, in: *The Economist*, 30.10.2008.

<sup>46</sup> Badun, »Die Reform der kroatischen öffentlichen Verwaltung« [wie Fn. 39].

<sup>47</sup> Brad K. Blitz, »Democratic Development, Judicial Reform and the Serbian Question in Croatia«, in: *Human Rights Review*, 9 (März 2008) 1, S. 123–135 (132f).

<sup>48</sup> Vgl. Maršić, *Kroatien nach den Attentaten: Chancen für eine neue Reformdynamik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2008 (SWP-Aktuell 79/2008), S. 4.

ICTY) und integrationspolitische Ziele (Übernahme des *acquis communautaire*) zu verwirklichen.

Alles in allem ist Kroatiens Beitrittsperspektive getrübt. Angesichts immer neuer Hürden, die Brüssel für Zagreb aufstellt, wächst die EU-Skepsis im Land. Der Streit mit Slowenien gefährdet zusätzlich den pro-europäischen Konsens der Regierungsparteien, der notwendig ist, um die ausstehenden strukturellen Reformprojekte zügig umzusetzen. Der Koalitionspartner HSS<sup>49</sup> ist eher als euroskeptisch einzustufen und hat sich im Streit mit Slowenien gegen Sanaders kompromissorientierte Linie positioniert. Zudem gibt es in anderen EU-Staaten eine gesteigerte Sensibilität in Bezug auf Defizite in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung – verantwortlich dafür sind die Negativbeispiele Rumänien und Bulgarien (die der Union 2007 beigetreten sind). In ihrer Haltung bestärkt sahen sich die Kritiker einer EU-Aufnahme Kroatiens durch die Mordserie vom Oktober 2008. Diese bietet Zagreb jedoch auch die Chance, im Lichte des internationalen Interesses mit umfassenden und zügigen Reformschritten ein positives Exempel zu statuieren und so Vorbehalte in den Mitgliedstaaten der EU auszuräumen.

Das Fenster der Gelegenheit wird allerdings nicht lange offen bleiben. 2010 und 2011 stehen Wahlen in Kroatien an. Es ist davon auszugehen, dass Sanaders Rückzug und das entstehende Machtvakuum innerhalb der HDZ zu einer stärkeren Auseinandersetzung zwischen moderaten, pro-europäischen und radikalen, nationalistischen Kräften führen, in deren Verlauf der Beitrittsprozess eine wichtige Rolle spielen könnte. Wichtig ist, die pro-europäischen Kräfte innerhalb des Landes mit klaren Signalen, etwa einem festen Datum für den Beitritt, zu stärken und die Verhandlungen zügig fortzusetzen. Mit der Umgestaltung des Justiz- und Innenministeriums im Herbst 2008 hat der kroatische Regierungschef zudem einige Weichen in den noch defizitären Bereichen des Demokratisierungsprozesses gestellt. Hier kann die EU anknüpfen. Sie hat die Eröffnung des Verhandlungskapitels »Judikative und Grundrechte« zu Recht verzögert. Mit der Schließung und Öffnung des Kapitels auf Grundlage der *benchmarks* hat sie so noch das Instrument der Konditionalität in ihrer Hand. Im Rahmen der ausstehenden Verhandlungen bieten sich folglich der EU Einflusskanäle, um auf weitere Reformen im Justizsektor und eine stärkere Kooperation Zagrebs mit dem Strafgerichtshof in Den Haag zu drängen.

49 Hrvatska seljačka stranka (Kroatische Bauernpartei).

Dies funktioniert allerdings nur unter der Voraussetzung, dass nicht andere Themen die Agenda der Beitrittsverhandlungen dominieren und so die innenpolitische Wirkung der EU-Konditionalität gefährden. Slowenien nutzt seit 2008 seine Handlungsspielräume als Mitgliedstaat der EU, um die Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel wegen des Grenzstreits mit Kroatien zu blockieren. Die Europäische Kommission hat sich zwar gegen eine solche thematische Verquickung ausgesprochen,<sup>50</sup> doch gegenüber einem Mitgliedsland sind ihr die Hände gebunden. Im März 2009 hat sie eine Initiative zur Streitschlichtung zwischen beiden Ländern gestartet, die jedoch noch keine Früchte getragen hat. Angesichts dessen liegt es zunehmend in der Verantwortung anderer EU-Staaten, etwa auch der EU-Ratspräsidentschaft, mit politischem Druck beide Länder zum Einlenken zu zwingen.

50 Enlargement Directorate General of the European Commission, *Enlargement Newsletter*, Brüssel, 13.1.2009 [E-Mail-Service].

## Makedonien: Kontraproduktive Entwicklungen trotz Anstrengungen im Erweiterungsprozess?

Die ehemalige jugoslawische Republik Makedonien<sup>51</sup> galt angesichts der blutigen Konflikte in den anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens zunächst als Musterbeispiel für Stabilität und interethnische Koexistenz. Im April 2001 schloss Makedonien als erstes Land Südosteuropas ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU. Nahezu zeitgleich eskalierten jedoch die seit langem schwelenden Auseinandersetzungen zwischen slawischen und albanischen Makedoniern und brachten das Land an den Rand eines Bürgerkriegs. In den blutigen Unruhen des Frühjahrs 2001 kulminierte eine Reihe von Problemen der damaligen Verfassungsstruktur, die zu einer deutlichen Benachteiligung der albanischen Makedonier geführt hatten. Zusammen mit den Vereinigten Staaten gelang der EU die Vermittlung des Ohrider Rahmenabkommens vom 13. August 2001, das die Rechte der albanischen Minderheit substantiell verbesserte. Das Abkommen brachte eine Novellierung der makedonischen Verfassung und damit die bisher wichtigste Veränderung der Staatsstruktur mit sich.<sup>52</sup> Im Dezember 2005 erkannte die EU dem Land den Status eines Beitrittskandidaten zu und honorierte damit die Anstrengungen zur Umsetzung des Ohrider Abkommens, welche die damalige Regierung unter Premierminister Vlado Bučkovski von der sozialdemokratischen SDSM<sup>53</sup> unternommen hatte.<sup>54</sup> Eine Zäsur war erreicht.

Seitdem stagniert allerdings die Entwicklung im Land; eine innenpolitische Krise jagt die nächste. Die Regierung Nikola Gruevskis von der national-konser-

vativen Partei VMRO-DPMNE<sup>55</sup>, die seit 2006 an der Macht ist, hat das politische Reformtempo wesentlich verlangsamt und ihre Prioritäten nicht nach der Beitrittsagenda der EU ausgerichtet. 2008 eskalierte die politische Situation. Auslöser war der Bukarester Nato-Gipfel im April des Jahres, auf dem das Beitritts-gesuch Makedoniens am Veto Griechenlands im Streit um den Landesnamen scheiterte. Athen vermutet hinter der konstitutionellen Bezeichnung »Republik Makedonien« territoriale Ansprüche auf die gleichnamige nördliche Provinz Griechenlands und fordert eine grundlegende Umbenennung, zu der die Regierung in Skopje aber nicht bereit ist.<sup>56</sup> Der außenpolitische Rückschlag verschärfte die innenpolitische Krise und die Zerwürfnisse zwischen den ethnischen Gruppen. Die Neuwahlen vom Juni 2008 gingen mit gewalttätigen Konflikten innerhalb der albanischen Gemeinschaft einher und mussten nach internationaler Kritik in einigen Wahlbezirken wiederholt werden. Angesichts der offensichtlichen Mängel bei der Durchführung der Wahlen und des angespannten Klimas zwischen den Parlamentsparteien konstatierte die Europäische Kommission in ihrem Fortschrittsbericht vom November 2008, dass die politischen Kriterien nicht vollständig erfüllt seien. Sie sprach daher die Anfang des Jahres noch sicher geglaubte Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nicht aus.

Mit der Eskalation des Konflikts um die Rechte der albanischen Minderheit im Jahr 2001 waren innenpolitische Reformen zunächst vom Tisch; stattdessen dominierten – als sicherheitspolitische Prioritäten – ziviles Krisenmanagement und die Staatsumbildung die Agenda. Die EU richtete ihr Instrumentarium,

51 Der konstitutionelle Name des Staates lautet »Republik Makedonien« (*Republika Makedonija*). Aufgrund des weiter ungelösten Namensstreits mit Griechenland ist das Land bei den Vereinten Nationen offiziell Mitglied unter der Bezeichnung »Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien«. In dieser Studie wird der im wissenschaftlichen Kontext gebräuchliche Name »Makedonien« verwendet.

52 Vgl. zur Entwicklung der Staatsstruktur etwa Heinz Willemsen, »Das politische System Makedoniens«, in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, 2. Aufl., Opladen 2004, S. 769–804.

53 Socijaldemokratski Sojuz na Makedonija (Sozialdemokratische Union Makedoniens).

54 Einen guten Überblick hierzu liefert Blockmans, *Tough Love* [wie Fn. 2], S. 253.

55 Vnatrešna Makedonska Revolucionerna Organizacija – Demokratska Partija na Makedonija za Nacionalno Edinstvo (Innere Makedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei der Makedonischen Einheit).

56 Auch diese bilaterale Auseinandersetzung wird im Folgenden ausgeklammert; ausführlich zum Namensstreit: International Crisis Group (ICG), *Macedonia's Name: Breaking the Deadlock*, Pristina/Brüssel, 12.1.2009 (Europe Briefing Nr. 52), <[www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/b52\\_macedonias\\_name\\_breaking\\_the\\_deadlock.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/b52_macedonias_name_breaking_the_deadlock.pdf)> (Zugriff am 5.6.2009).

darunter auch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess sowie die Beitrittsvorbereitung, strategisch auf das Ohrider Rahmenabkommen aus, dessen Umsetzung zum wichtigsten Kopenhagen-Plus-Kriterium wurde. Die Zuerkennung des Status eines Beitrittskandidaten 2005 geschah seitens der EU bewusst als Anerkennung von Skopjes Bemühungen zur Stabilisierung des Landes. Dieser Schritt stand jedoch nicht im Zusammenhang mit den Kopenhagener Kriterien und den integrationspolitischen Anforderungen des Beitrittsprozesses. Erst nach 2005 rückten demokratische Reformen und die Stabilität der politischen Institutionen stärker in den Fokus der EU. Doch bis 2008 konnte sie keine signifikanten Fortschritte im Land erreichen. Nach wie vor bildet daher die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und damit ein integrationspolitisches Anliegen den Kern der EU-Erweiterungspolitik in Makedonien.

Das Ohrider Rahmenabkommen und seine Implementierung bildeten die Eckpfeiler der Stabilisierung Makedoniens. Der Erfolg des ORA ist zu einem großen Teil auf die EU-Konditionalität und den Anreiz der Beitrittsperspektive zurückzuführen – mit diesem Instrument erreichte die Union die sicherheitspolitischen Ziele ihrer Erweiterungspolitik in Makedonien. Dies hatte jedoch kontraproduktive Nebenwirkungen: Über die Konditionalität übte die EU einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die innenpolitische Reformdynamik aus und trug ungewollt zur Ausprägung und Verfestigung von Defiziten im Prozess der demokratischen Konsolidierung bei.

### Makedonien 2009: Neuanfang des politischen Reformprozesses?

2008 war eines der konfliktträchtigsten Jahre seit Beginn des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses 2001. Die Entwicklungen warfen das Westbalkan-Land in seinem Bemühen um einen EU-Beitritt weit zurück. Die heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Fraktionen innerhalb der beiden ethnischen Gruppen der slawischen und der albanischen Makedonier wurden weiter verschärft durch außenpolitische Misserfolge. Die Krise nach dem Nato-Gipfel von Bukarest, auf dem Makedoniens Aufnahmewunsch zurückgewiesen wurde, nahm die Regierung Gruevski zum Anlass für Neuwahlen. Dahinter stand die Absicht, aus den hochkochenden nationalistischen und antigriechischen Emotionen innenpolitischen Profit zu schlagen. Allerdings brüs-

kierte Gruevski mit den Neuwahlen auch seinen damaligen Koalitionspartner DPA<sup>57</sup> – eine albanische Partei, die innerhalb der Gemeinschaft der makedonischen Albaner mit der DUI<sup>58</sup> um Posten und Pfründe konkurriert.<sup>59</sup> Die DPA hatte als Partei der früheren albanischen Elite lange Zeit die politische Szene der Albaner in Makedonien dominiert, bevor sie 2001/2002 von der neugegründeten DUI, die auch ehemalige UÇK-Kämpfer umfasst, als führende politische Kraft verdrängt wurde.

Die Wahlen gerieten zum Fiasko; sie wurden in den mehrheitlich albanisch besiedelten Regionen von blutigen Zusammenstößen begleitet und erfüllten nicht die Standards der OSZE.<sup>60</sup> Erst eine Wiederholung des Urnengangs in den betroffenen Wahlkreisen führte zu fairen Ergebnissen. Danach bildete Gruevskis VMRO-DPMNE (im Bündnis mit 18 kleineren Parteien) eine neue Koalition mit der DUI. Die Europäische Kommission kritisierte in ihrem Fortschrittsbericht vom November 2008 nicht nur den problematischen Verlauf der Wahlen, sondern auch den mangelnden politischen Dialog im Land. Dieser hatte sich im Sommer des Jahres einmal mehr in einem Parlamentsboykott der oppositionellen SDSM niedergeschlagen, die gegen die in ihren Augen unzulässige Nutzung eines parlamentarischen Schnellverfahrens für 172 Gesetzesvorhaben durch die Regierungsparteien protestierte.<sup>61</sup> Mit diesem Boykott stand die SDSM in einer destruktivi-

<sup>57</sup> Demokratska Partija na Albancite (makedonisch) bzw. Partia Demokratike Shqiptare (albanisch) (Demokratische Partei der Albaner).

<sup>58</sup> Demokratska Unija za Integracija (makedonisch) bzw. Bashkimi Demokratik për Integrim (albanisch) (Demokratische Union für Integration).

<sup>59</sup> Die damalige Oppositionspartei DUI hatte den Antrag auf Neuwahlen gestellt. Dieser wurde von der Regierungspartei VMRO-DPMNE gutgeheißen, ohne dass sie vorher mit der DPA, ihrem albanischen Koalitionspartner, Rücksprache genommen hätte; vgl. Natasha Gaber-Damjanovska/Aneta Jovevska, *Barometer – Current Events and Political Parties. Development in the Republic of Macedonia*, Friedrich-Ebert-Stiftung Skopje, Juni 2008 (Issue Nr. 18), <[www.fes.org.mk/pdf/Barometer%20June%202008.pdf](http://www.fes.org.mk/pdf/Barometer%20June%202008.pdf)> (Zugriff am 5.6.2009).

<sup>60</sup> Ausführlich zu den Wahlen: Organization for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Early Parliamentary Elections. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Warschau, 20.8.2008, <[www.osce.org/documents/odihr/2008/08/32619\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2008/08/32619_en.pdf)> (Zugriff am 5.6.2009); Björn Opfer-Klinger, »Mazedonien zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (4.8.2008) 32, S. 25–33.

<sup>61</sup> Vgl. ausführlich zu den jüngsten Entwicklungen: ICG, *Macedonia's Name* [wie Fn. 56].

ven Tradition der jüngeren makedonischen Parlamentsgeschichte.

2008 war der vorläufige Tiefpunkt einer seit 2006 anhaltenden Stagnation erreicht. Makedonien hatte bei der Staatsumbildung ab 2001 zwar relativ zügig gewisse Erfolge erzielen und dadurch ein ausreichendes Maß an stabiler interethnischer Koexistenz verwirklichen können. Doch mittlerweile gefährdet die Stagnation im innenpolitischen Reformprozess diese Errungenschaften. Zudem entfaltet das durch den Namensstreit mit Athen entstandene außenpolitische Legitimationsdefizit radikalisierte und ethnisch mobilisierende Effekte im Innern. Die nationalistischen Tendenzen unter den slawischen Makedoniern entfremden wiederum den albanischen Bevölkerungsteil. Diese Faktoren wirken destabilisierend, weil sie die letzten Schritte zur vollständigen Umsetzung des Ohrider Abkommens verzögern und somit das Risiko erneuter interethnischer Spannungen wachsen lassen. Vom regionalen Umfeld sind dabei kaum positive Impulse zu erwarten. Schließlich grenzt mit dem Kosovo ein weiterer Konfliktherd an das Land.

Immerhin boten die makedonischen Präsidentschaftswahlen vom März 2009 Anhaltspunkte für eine gewisse Stabilisierung.<sup>62</sup> Der Ablauf der Wahlen genügte nach Feststellung der OSZE den europäischen Standards in weit stärkerem Maße, als dies noch bei der Abstimmung vom Juni 2008 der Fall gewesen war, und zeigte, dass Premierminister Gruevski auf die Kritik der EU reagiert hatte.<sup>63</sup> Während dies das Signal für einen vorsichtigen Neuanfang beim innenpolitischen Reformprozess sein könnte, sehen viele Kritiker im Rücktritt des für europäische Integration zuständigen Vizepremiers Ivica Bocevski im Juni 2009 ein weiteres deutliches Anzeichen dafür, dass die Regierung Gruevski keine ernsthaften Bemühungen zu einem pro-europäischen Kurs unternimmt. Sein Beitrag zur gegenwärtigen Regierungspolitik sei ausgeschöpft, ließ Bocevski zur Begründung des Rücktritts verlauten. Zugleich bekräftigte er, dass seine Generation die Verpflichtung habe, die europäische

und euro-atlantische Integration Makedoniens sicherzustellen.<sup>64</sup>

## EU-Strategie: Das Ohrider Rahmenabkommen als oberste Priorität

Nach den blutigen Auseinandersetzungen von 2001 richtete die EU ihre Strategie vor allem an sicherheitspolitischen Prioritäten aus: Mit der Implementierung des Ohrider Rahmenabkommens suchte sie eine grundlegende Neugestaltung der staatlichen Struktur, um so eine Stabilisierung Makedoniens zu erreichen. Indem die EU die Umsetzung des ORA als ein Kopenhagen-Plus-Kriterium mit der Beitrittsperspektive des Landes verknüpfte, bot sie Makedonien mit der Chance auf Integration in die EU eine langfristige Lösung für den Aufbau funktionierender demokratischer Staatlichkeit.<sup>65</sup> Über politische Konditionalität konnte Brüssel gemeinsam mit internationalen Partnern, darunter den USA und der OSZE, konstanten Druck auf die Führungskräfte des Landes ausüben. Ihren Höhepunkt fand diese Strategie im Dezember 2005, als die EU Makedonien mit der Anerkennung des Kandidatenstatus für die Umsetzung des Rahmenabkommens belohnte.<sup>66</sup> Die Europäische Kommission hatte zwar zuvor in ihrem Fortschrittsbericht einen wesentlich kritischeren Tonfall angeschlagen; doch der Europäische Rat traf aus sicherheitspolitischen Erwägungen eine positive Entscheidung im Beitrittsprozess. Die EU-Mitgliedstaaten setzten nicht nur auf die positive Wirkung des Belohnungseffekts, sondern befürchteten auch, dass ein Negativbescheid demotivierende und destabilisierende Auswirkungen auf die makedonische Politik haben könnte.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> »Macedonia Deputy Prime Minister Quits«, *Balkan Insight*, 30. Juni 2009.

<sup>65</sup> Vgl. Merle Vetterlein, *Bildungspolitik als Schlüssel zur Konfliktlösung in Makedonien*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, Februar 2007 (Internationale Politikanalyse), <<http://library.fes.de/pdf-files/id/04270.pdf>> (Zugriff am 5.6.2009); Veton Latifi, »Preventive Engagement of the International Community: The Model Case of Macedonia?«, in: Marco Overhaus u.a. (Hg.), *Foreign Policy in Dialogue. A Quarterly Newsletter on German and European Foreign Policy*, 8 (November 2007) 23, S. 32–38 (34).

<sup>66</sup> ICG, *Macedonia's Name* [wie Fn. 56].

<sup>67</sup> So kommentierte etwa die britische EU-Präsidentschaft: »This was a political gesture to provide the region with stability, but now, as a result, the Commission has to deal with a very challenging and complex case for EU accession«, zit. nach Sebastian, *The Stabilisation and Association Process* [wie Fn. 2], S. 6.

<sup>62</sup> Die Wahlen gewann der Kandidat der Regierungspartei VMRO-DPMNE, Gjorge Ivanov.

<sup>63</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Presidential and Municipal Elections. Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, Skopje, 23.3.2009, <[www.osce.org/documents/odihr/2009/03/36921\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2009/03/36921_en.pdf)> (Zugriff am 5.6.2009).



Nach der Verabschiedung einiger wichtiger Gesetzespakete, die das Ohrider Rahmenabkommen vorsah, richtete die EU ab Ende 2005 den Fokus wieder verstärkt auf integrationspezifische Belange und die Erfüllung der originären politischen Kriterien. In der Ausführung der sogenannten Europäischen Partnerschaft (eines Instruments des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses) vom Januar 2006 legte die EU die Priorität auf die Umsetzung der OSZE-Empfehlungen zum Wahlprozess, die Verabschiedung eines Polizeigesetzes und die Justizreform.<sup>68</sup> Mit der Europäischen Partnerschaft vom Februar 2008 schloss sie daran an: Sie forderte nun neben der Umsetzung der Polizei- und Justizreform vor allem Fortschritte beim Dialog in den demokratischen Institutionen, beim Kampf gegen die Korruption und bei der Gewährleistung eines rein leistungsorientierten, von politischer Einmischung freien Laufbahnsystems in der Administration.<sup>69</sup> Auf die Probleme bei den Parlamentswahlen vom Juni 2008 reagierte die EU mit der Forderung nach freien und fairen Wahlen, die internationalen Standards genügen. Alles in allem gelang zwischen dem Amtsantritt von Premier Gruevski 2006 und dem Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission im November 2008 jedoch kein großer Wurf. Angesichts der Stagnation im Beitrittsprozess und der gravierenden Defizite bei der Erfüllung der politischen Kriterien nahm die Kommission von einer positiven Empfehlung Abstand. Die Hoffnungen Skopjes auf eine Eröffnung der Beitrittsverhandlungen wurden durch die EU enttäuscht.

Wichtigster EU-Akteur vor Ort war der dem Europäischen Rat unterstehende EU-Sonderbeauftragte François Léotard, der im Juni 2001 berufen worden war und sich primär der Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens widmete. Bis 2005 agierte er parallel zur Delegation der Europäischen Kommission, die sich wesentlich stärker mit den technischen Aspekten des SAA beschäftigte. Der Dualismus zwischen sicherheits-

und integrationspolitischen Belangen der EU-Erweiterungspolitik spiegelte sich insofern auch in der Präsenz europäischer Vertreter vor Ort wider. 2003 stärkte die EU den Sonderbeauftragten durch ein zusätzliches stabilitätspolitisches Element: Mit der ESVP-Mission »Concordia«, einer militärischen Komponente, löste sie die Nato beim Schutz internationaler Akteure und bei der militärischen Beobachtung ab. Concordia wurde dank der stabilen Lage in Makedonien nach wenigen Monaten in eine Polizeimission (»Proxima«) umgewandelt.<sup>70</sup> 2005 schließlich wurden die Posten des Delegationsvorsitzenden und des EU-Sonderbeauftragten zusammengelegt; das neue Mandat übernahm Erwan Fouéré. Damit kam nun auch auf personeller Ebene die stärkere Verknüpfung der Sicherheits- und Integrationspolitik der EU zum Tragen.

### Stabilisierung und Staatsumbildung durch das Ohrider Rahmenabkommen

Das im August 2001 in Ohrid unterzeichnete Rahmenabkommen beendete die gewalttätigen Konflikte zwischen slawischen und albanischen Makedoniern und verhinderte so einen Bürgerkrieg.<sup>71</sup> Es war zugleich der wichtigste Schritt zur Staatsumbildung Makedoniens seit Erlangung der Eigenstaatlichkeit 1991 und schuf die Grundlage für das heutige politische System des Landes. Die EU hatte daran einen erheblichen Anteil, stand das ORA doch im Zentrum der sicherheitspolitisch motivierten Kopenhagen-Plus-Kriterien. Die Konditionalitätspolitik verfehlte ihre Wirkung nicht; die von 2001 bis 2006 regierende SDSM-DUI-Koalition setzte einen großen Teil der EU-Forderungen um. Die noch verbleibenden Defizite liegen allerdings gerade in dieser zügigen, teils überhasteten Implementierung begründet.

### Errungenschaften des Rahmenabkommens

Die blutigen Unruhen vom Frühjahr 2001 wurzelten in tiefgreifenden Problemen der damaligen Staats-

<sup>68</sup> European Union, Council Decision of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2004/518/EC, 2006/57/EC, Brüssel 2006, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:035:0057:0072:EN:PDF>> (Zugriff am 5.6.2009).

<sup>69</sup> European Union, Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC, 2008/212/EC, Brüssel 2008, <[www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/Accession%20Partnership%20in%20OJEU%20190308.pdf](http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/Accession%20Partnership%20in%20OJEU%20190308.pdf)> (Zugriff am 5.6.2009).

<sup>70</sup> Christopher S. Chivvis, »The Making of Macedonia«, in: *Survival*, 50 (April–Mai 2008) 2, S. 141–162 (150).

<sup>71</sup> Dane Taleski, »Minderheiten und Mehrheiten in Makedonien: Sichtweisen und Auffassungen der Bevölkerung«, in: Ulf Brunnbauer/Christian Voss (Hg.), *Inklusion und Exklusion auf dem Westlichen Balkan*, München 2008 (Südosteuropajahrbuch Bd. 33), S. 263–280 (263).

struktur. Die albanischen Makedonier prangerten an, dass ihnen als Minderheit die politische Gleichberechtigung versagt blieb und in der Verfassung des Landes die slawischen Makedonier als einziges Staatsvolk genannt wurden.<sup>72</sup> Sie forderten eine deutliche Verbesserung ihrer Lebenssituation, vor allem eine angemessene Repräsentation im öffentlichen Dienst, eine universitäre Ausbildung in ihrer Muttersprache und eine Dezentralisierung der Verwaltung.<sup>73</sup>

Das Ohrider Rahmenabkommen ging auf diese Forderungen größtenteils ein und gestand der albanischen Minderheit mehr Rechte und Einflussmöglichkeiten zu. Es verstärkte zum Ersten die Integration der Albaner in das politische Leben durch eine Novellierung der Verfassung und durch verbesserte Repräsentationsquoten und Partizipationsrechte. Die neue Präambel der Verfassung (gemäß Novelle vom 16. November 2001) definiert nicht mehr ausschließlich die slawischen Makedonier als Staatsvolk, sondern bezieht alle Bevölkerungsgruppen mit ein. Zugleich legte das Prinzip der doppelten Mehrheit (Badinter-Prinzip)<sup>74</sup> fest, dass Gesetzentwürfe in Schlüsselbereichen wie Kultur, Sprache und Bildung vom Parlament nur dann verabschiedet werden können, wenn ihnen nicht bloß eine einfache Mehrheit aller Abgeordneten, sondern auch eine Mehrheit unter den Vertretern der betroffenen Volksgruppe zustimmt. Darüber hinaus wurde in verschiedenen Institutionen, etwa bei der Polizei, eine stärkere horizontale Machtteilung realisiert, die durch einen 2004 eingeleiteten Dezentralisierungsprozess auf vertikaler Ebene ergänzt wurde. Der Anteil albanischstämmiger Mitarbeiter in der Administration stieg dank des Rahmenabkommens signifikant, im Innenministerium etwa binnen zwei Jahren (2001–2003) von 2,5 auf fast 11 Prozent (Stand 2008: ca. 15,4 Prozent).<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Nach einem Zensus von 2002 machen die Albaner etwa 25 Prozent der Bevölkerung Makedoniens aus, die slawischen Makedonier knapp 64 Prozent. Der restliche Bevölkerungsanteil verteilt sich auf kleinere Minderheitengruppen, darunter Türken, Roma und Serben; vgl. ICG, *Macedonia's Name* [wie Fn. 56].

<sup>73</sup> Vgl. Armend Reka, »The Ohrid Agreement: The Travails of Inter-ethnic Relations in Macedonia«, in: *Human Rights Review*, 9 (2008) 1, S. 55–69 (55f).

<sup>74</sup> Diese Regelung geht auf den französischen Verfassungsrechtler und ehemaligen Justizminister Robert Badinter zurück, der einen entsprechenden Vorschlag in die Verhandlungen über das Rahmenabkommen einbrachte.

<sup>75</sup> Florian Bieber, »Power-Sharing and the Implementation of the Ohrid Framework Agreement«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *Power Sharing and the Implementation of the Ohrid*

Zum Zweiten stärkte das ORA die kulturellen Rechte und den Minderheitenschutz der Albaner. Die neu verabschiedeten Gesetze erkannten Albanisch als offizielle Sprache auf nationaler Ebene und in jenen Gemeinden an, in denen der Anteil der albanischen Bevölkerung mehr als 20 Prozent beträgt. 2004 wurde die private, mehrheitlich albanischsprachige Südost-europäische Universität in Tetovo als staatliche Institution anerkannt und mit Geldern aus dem Staatsbudget ausgestattet.<sup>76</sup>

Das ORA nutzte zur Befriedung interethnischer Konflikte in Makedonien hauptsächlich die Mittel von Machtteilung und Konsensdemokratie. Kurzfristig verhinderte es eine Eskalation der Gewalt. Auf mittel- und langfristige Sicht verbesserte es die Situation der albanischen Minderheit, was sich auch in deren Bekenntnis zum makedonischen Staat widerspiegelt: 90 Prozent der albanischen Bürger werten das Rahmenabkommen positiv, 79 Prozent stehen loyal zum makedonischen Staat und betrachten das Land als ihre Heimat.<sup>77</sup> Die territoriale Integrität Makedoniens wird von albanischer Seite also nicht mehr hinterfragt.

### Defizite des Rahmenabkommens

Die Defizite des ORA resultieren vor allem daraus, dass es innerhalb kürzester Zeit umgesetzt wurde und Ausgleichsleistungen für die Bevölkerungsmehrheit der slawischen Makedonier unterblieben. Einige zentrale Reformmaßnahmen griffen stark in die Lebenswelt der makedonischen Bevölkerung ein und verschlechterten, relativ betrachtet, ihre Situation. Die Erhöhung des Anteils albanischer Mitarbeiter in öffentlichen Institutionen etwa ließ die Einstiegs- und Aufstiegschancen für junge slawische Makedonier – auch bei qualitativ besseren Leistungen – rapide sinken, zumal internationale Finanzinstitutionen nahezu zeitgleich einen Bürokratieabbau forderten.<sup>78</sup> Die

*Framework Agreement*, Skopje 2008, <[www.fes.org.mk/pdf/OFA\\_english.pdf](http://www.fes.org.mk/pdf/OFA_english.pdf)> (Zugriff am 5.6.2009); Annual Report of the Ombudsman 2008 <[www.ombudsman.mk/comp\\_includes/webdata/documents/Annual%20Report-2008.pdf](http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Annual%20Report-2008.pdf)> (Zugriff am 5.6.2009).

<sup>76</sup> Reka, »The Ohrid Agreement« [wie Fn. 73], S. 59, 63f.

<sup>77</sup> Taleski, »Minderheiten und Mehrheiten« [wie Fn. 71], S. 268; Reka, »The Ohrid Agreement« [wie Fn. 73], S. 66.

<sup>78</sup> Stephan Hensell, »Typisch Balkan? Patronagenetzwerke, ethnische Zugehörigkeit und Gewaltdynamik in Mazedonien«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2003) 4, S. 131–146 (143).

Frage der Dezentralisierung wiederum wurde de facto zu einem Belastungstest für das gesamte Rahmenabkommen. 2004 scheiterte die damalige Oppositionspartei VMRO-DPMNE nur knapp mit einem Referendum, dessen Erfolg den gesamten Ohrid-Prozess zum Stillstand gebracht hätte.<sup>79</sup>

Die Umsetzung des Abkommens hat insgesamt an Dynamik verloren und ist bislang unvollendet geblieben. Vor allem bei lokalen Autoritäten fehlt der politische Wille zur Implementierung. Darüber hinaus ist die Erhöhung der Quote albanischer Mitarbeiter im öffentlichen Dienst ins Stocken geraten, da der Aufstieg in mittlere und höhere Positionen infolge mangelnder Bildungsmöglichkeiten meist noch versperrt bleibt. Auch das neue Sprachengesetz erfüllte die Erwartungen der Albaner nicht. Nach wie vor sehen sie sich im Alltag diskriminiert.<sup>80</sup> Berücksichtigt man zudem die fragile Lage in der Nachbarregion Kosovo, so wird auf der albanischen Seite durchaus ein gewisses Destabilisierungspotential erkennbar. Zudem relativieren sich die Reformserfolge, blickt man jenseits von Statistiken und Gesetzen auf den konkreten Lebensalltag beider Gruppen. In zentralen Bereichen wie etwa der Bildung herrscht zwar friedliche Koexistenz, doch sie geht nicht mit einem kontinuierlichen Austausch zwischen den Ethnien einher. Statt Kooperation dominieren Segregation und Polarisierung.

Das Rahmenabkommen verbesserte vor allem kollektive, nicht aber individuelle Rechte – ethnische Identität wurde somit nicht aufgelöst, sondern im Gegenteil festgezurrt. Vom Ziel des ORA, den »multi-ethnischen Charakter der makedonischen Gesellschaft zu erhalten und im öffentlichen Leben widerzuspiegeln«,<sup>81</sup> ist man weit entfernt, zumal das Abkommen selbst den binationalen Charakter des Staates zu Lasten multi-ethnischer Vielfalt gestärkt hat, weil kleinere Minderheitengruppen durch die Implemen-

tierung marginalisiert wurden. Während eine große Mehrheit der albanischen Bevölkerung dem Rahmenabkommen weiterhin positiv gegenübersteht, trifft dies nur auf etwa 20 Prozent der slawischen Makedonier zu. Sie betrachten das ORA als einen von außen aufgezwungenen Vertrag und als Nullsummenspiel auf ihre Kosten. Alles in allem hat das Abkommen damit nicht die erhoffte integrative Wirkung entfaltet.<sup>82</sup>

### **Innenpolitischer Reformprozess: Stagnation und Verfestigung von Defiziten**

Das ORA etablierte mit kollektiven Rechten, der Umverteilung von Macht und einem verbesserten Zugang zu öffentlichen Mitteln durchaus Eckpfeiler einer nachhaltigen Minderheitenpolitik und konnte so wichtige Ursachen der blutigen Unruhen von 2001 ausräumen.<sup>83</sup> Doch die damaligen Konflikte wurden nur zum Teil durch den interethnischen Antagonismus gespeist. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte auch die Dynamik politischer Herrschaft und Patronage.<sup>84</sup> Das ORA löste diese Probleme nicht, sondern verschärfte sie in der Konsequenz sogar. Kontraproduktive Nebenwirkungen entfaltete darüber hinaus auch die politische Konditionalität der EU. Sie erwies sich zwar als entscheidend für die Umsetzung des Abkommens, ließ der damaligen sozialdemokratischen Regierungspartei SDSM aber kaum Spielräume, um sich innerhalb der eigenen slawisch-makedonischen Wählerschaft zu profilieren.

### **Stärkung von Vetomöglichkeiten**

Die Einführung der Anforderung einer doppelten Mehrheit (Badinter-Prinzip) und weiterer konsensdemokratischer Elemente trug zwar dem Gedanken eines Ausgleichs zwischen den Ethnien Rechnung, vergrößerte jedoch gleichzeitig die Vetomöglichkeiten: Dies betrifft einerseits die Stellung der albanischen Bevölkerungsgruppe gegenüber den slawischen Makedoniern, andererseits – bei bestimmten Mehr-

<sup>79</sup> Reka, »The Ohrid Agreement« [wie Fn. 73], S. 62.

<sup>80</sup> Latifi, »Preventive Engagement« [wie Fn. 65], S. 35; Opfer-Klinger, »Mazedonien zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise« [wie Fn. 60], S. 27; Vetterlein, *Bildungspolitik als Schlüssel zur Konfliktlösung* [wie Fn. 65]. Weitere offene Fragen betreffen den Umgang mit albanischen Veteranen des Bürgerkriegs; diskutiert wird über Pensionsgehälter und eine Amnestie für mutmaßliche Kriegsverbrecher; vgl. ICG, *Macedonia's Name* [wie Fn. 56].

<sup>81</sup> Absatz 1.3 des *Ohrid Framework Agreement*, Zugriff über Council of Europe, Human Rights and Legal Affairs, <[www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/police\\_and\\_internal\\_security/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/police_and_internal_security/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp)> (Zugriff am 5.6.2009).

<sup>82</sup> Taleski, »Minderheiten und Mehrheiten« [wie Fn. 71], S. 268, 271; Latifi, »Preventive Engagement« [wie Fn. 65], S. 32; Vetterlein, *Bildungspolitik als Schlüssel zur Konfliktlösung* [wie Fn. 65].

<sup>83</sup> Taleski, »Minderheiten und Mehrheiten« [wie Fn. 71], S. 274.

<sup>84</sup> Hensell, »Typisch Balkan?« [wie Fn. 78], S. 142.

heitsverhältnissen – die Machtposition der jeweiligen Oppositionspartei einer Ethnie. Diese Blockademöglichkeiten nutzte 2006/2007 die von Ali Ahmeti geführte DUI, indem sie sich aus dem Parlament zurückzog und eine normale Arbeit der Legislative für Monate verhinderte. Makedonien geriet dadurch in eine handfeste politische Krise, und die gerade im Anschluss an die Erlangung des Kandidatenstatus 2005 so wichtige Fortsetzung der Reformen wurde auf Eis gelegt. Nur mit sehr viel externem Druck durch die EU konnte die DUI zur Rückkehr ins Parlament bewegt werden. Ein »spoiler-System«, welches in der parlamentarischen Arbeit des Landes schon vor 2001 fest etabliert war, wurde durch das ORA weiter verschärft: Das Rahmenabkommen schuf zusätzliche Machtressourcen für potentielle Störenfriede, die den Friedens- und Demokratisierungsprozess zu unterlaufen suchen, weil sie an der Erhaltung des Status quo interessiert sind oder mit Blockaden bessere Bedingungen für sich herauschlagen wollen. Eine parlamentarische Dialog- und Kooperationskultur konnte unter diesen Bedingungen nicht entstehen.

### Elitendominanz und Stärkung der Patronagenetzwerke

Das ORA vergrößerte nicht nur die Vetomöglichkeiten in den demokratischen Institutionen, sondern festigte auch traditionelle informelle Patronagenetzwerke. Die Gründe dafür liegen zum einen in der primär elitenbasierten Umsetzung des Abkommens. Zum anderen brachte das Machtarrangement nicht nur Änderungen bei der politischen Teilhabe mit sich, sondern auch eine Neuverteilung relativ knapper Ressourcen. Dies verstärkte den Klientelismus im Land und nährte alte wie neue Rivalitäten. Makedonien hatte schon vor Abschluss des Rahmenabkommens strukturell unter einem Patronagesystem sowie der Verknüpfung von politischer und ökonomischer Macht gelitten. Seit jeher brachten Regierungswechsel einen umfassenden Personalaustausch mit sich, schließlich wurden »Wählerstimmen gegen ökonomische Appropriationsmöglichkeiten getauscht.«<sup>85</sup> Konkret bedeutet dies, dass Karrieren in der Administration von der richtigen Parteienzugehörigkeit abhängig sind.

Die Gründung der DUI – in der sich unter anderem ehemalige UÇK-Guerillakämpfer unter Führung ihres politischen Sprechers Ali Ahmeti sammelten – erwei-

terte nicht nur das Parteienspektrum, sondern verschärfte auch die seit Jahren schwelende inneralbanische Konkurrenz. Die vormalige albanische Elite der DPA wurde mit dem Widerstand der bislang unterprivilegierten konfrontiert, der 2001 nationalistische Züge annahm.<sup>86</sup> »Der Machtkampf zwischen den einzelnen albanischen Fraktionen und Clans wurde umso härter ausgetragen, als das OFA [Rahmenabkommen] und die damit durchgeführten Reformen zahlreiche Einflusschancen für die Albano-Mazedoner schufen.«<sup>87</sup> Dies verstärkte die Politisierung der Administration und lud zu Manipulationen und zur Bildung neuer Patronagebeziehungen geradezu ein. Die inneralbanische Parteienrivalität mündete nicht nur in die mehrmonatige Parlamentsblockade von 2006/2007, sondern führte auch zu den gewalttätigen Übergriffen, die während der Parlamentswahlen vom Juni 2008 das albanisch dominierte Westmakedonien und die albanischen Viertel Skopjes erschütterten. Gleichzeitig kam es zu massiven Wahlfälschungen. Die Abstimmung musste in 187 Wahlbüros wiederholt werden; betroffen davon waren mehr als 160 000 Wähler.<sup>88</sup> Die DUI, die auf albanischer Seite am Ende als Gewinnerin aus dem Urnengang hervorging, wurde von der Siegerpartei der slawischen Makedonier, der VMRO-DPMNE, in die Regierung integriert. Der Machtkampf innerhalb der albanischen Elite war damit aber längst nicht beendet. Bei den slawisch-makedonischen Parteien sind Klientelismus und patrimoniale Herrschaftsformen im Übrigen ebenso ausgeprägt, auch wenn hier die Neigung zur Gewalttätigkeit weniger stark ist.

Die Logik der Machtkonzentration übertrug sich auf die Implementierung des ORA. In kleinen Führungszirkeln wurden hinter verschlossenen Türen – im Beisein externer Vermittler, etwa des EU-Sonderbeauftragten – die wesentlichen Gesetzesänderungen ausgehandelt. Bei vielen Krisenfällen hat sich ein solches Vorgehen als notwendig erwiesen, um eine weitere Eskalation zu verhindern; oftmals lassen sich den Konfliktparteien die nötigen Zugeständnisse für eine Lösung nur jenseits der Öffentlichkeit abringen. Zugleich aber lehrt die Erfahrung mit den mittel- und osteuropäischen Demokratisierungsprozessen, dass solche informellen Elitentreffen langfristig die Rolle des Parlaments und damit demokratischer Entscheidungs- und Kontrollprozeduren untergraben.

<sup>86</sup> Ebd., S. 141.

<sup>87</sup> Opfer-Klinger, »Mazedonien zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise« [wie Fn. 60], S. 29.

<sup>88</sup> Ebd., S. 32; OSCE/ODIHR, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia* [wie Fn. 60].

<sup>85</sup> Ebd., S. 138.

Auch in Makedonien verfestigte sich die Unterwanderung formeller Institutionen durch informelle Netzwerke zu einem veritablen Demokratiedefizit, weil dieses Problem im Transformationsprozess nicht bewältigt oder zumindest abgemildert werden konnte. Tatsächlich schuf das ORA für die Pflege solcher Netzwerke sogar noch zusätzliche Anreize, die durch die Stagnation bei der Justizreform und die kritische sozio-ökonomische Lage des Landes weiter verstärkt wurden. Die politische Dynamik in Makedonien ist heute weniger von programmatischen Differenzen als vielmehr vom Machtkampf um Ämter geprägt. Auch die Wahlen 2008 haben anschaulich gemacht, dass das fest etablierte Klientelsystem mittlerweile eine der schwersten Bürden für den Reformprozess darstellt. Externe Regulierung stößt hier deutlich an Grenzen.

### Gesellschaftliche und parteipolitische Polarisierung

Die intransparente Umsetzung des ORA erleichterte es den beteiligten Eliten, die Vorgaben des Abkommens ebenso wie die Verhandlungsergebnisse nach ihrem Gutdünken zu interpretieren und Rechtsexperten zu übergehen. Zugleich aber wurde der Opposition so ermöglicht, den Regierungsparteien in öffentlichen Diskussionen einen Verrat nationaler Interessen vorzuwerfen. Die VMRO-DPMNE zog sich aus den Verhandlungen zurück und stimmte im Parlament gegen alle Gesetze zur Implementierung des Rahmenabkommens. Sie bediente sich einer »ethno-mobilisierende(n) Rhetorik«, <sup>89</sup> die den innenpolitischen Reformprozess insgesamt beeinträchtigte. Mit fortschreitender Umsetzung verlor das Rahmenabkommen denn auch an öffentlicher Unterstützung.

Die EU spielte dabei eine eher kontraproduktive Rolle. Indem sie der Implementierung des ORA eindeutig Priorität gegenüber der innenpolitischen Reformagenda zuwies, machte sie ein hochgradig umstrittenes Thema zum wichtigsten Punkt auf der Agenda. Dadurch erhielten die Oppositionsparteien eine ideale Vorlage zur gesellschaftlichen und parteipolitischen Polarisierung. Die Konsequenzen bekam die SDSM 2006 mit ihrer Wahlniederlage zu spüren. Sie hatte die Regierungsverantwortung in der Hochphase der ORA-Implementierung getragen – die der slawisch-makedonischen Wählerklientel kaum merkliche Vergünstigungen brachte. Zudem stieß die

Regierung bei anderen Reformprojekten an deutliche Kapazitätsgrenzen. Auch die von der EU gezielt als Belohnung eingesetzte Vergabe des Kandidatenstatus brachte den Bürgern Makedoniens keinen konkret erfahrbaren Gewinn. Während die SDSM also keine »Leistungen« vorweisen konnte und folgerichtig Stimmen verlor, profilierte sich die VMRO-DPMNE als Hüterin nationaler Interessen und gewann so die Wahlen. Im Grunde hatte die EU mit ihren Forderungen, die Kernaspekte der slawisch-makedonischen Identität berührten, die SDSM-Regierung vor die Alternative gestellt, die Konfrontation mit der eigenen Wählerschaft in Kauf zu nehmen oder aber auf die EU-Beitrittsperspektive zu verzichten. Die albanischen Parteien hätten aufgrund ihrer Vetomöglichkeiten die EU-Annäherung zusätzlich blockieren können, so dass der SDSM-Regierung kaum eine andere Wahl blieb, als Zugeständnisse an die Albaner und die EU zu machen.

Mit der VMRO-DPMNE unter ihrem Vorsitzenden Gruevski kam 2006 dann eine Partei an die Macht, die nicht nur für die Stagnation des Demokratisierungs- und Beitrittsprozesses Verantwortung trägt, sondern für die EU generell ein schwieriger Partner ist. An der Spitze der makedonischen Regierung steht heute ein Politiker, mit dem sich die EU bei der Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens schon seit Jahren auf Konfrontationskurs befindet. Zur offenen Auseinandersetzung kam es etwa im Zusammenhang mit dem Referendum von 2004, als sich die EU öffentlich explizit gegen Gruevskis Initiative stellte. Als Premierminister richtete er seine politischen Prioritäten dann kaum an der Agenda der EU aus, sondern ignorierte zumindest teilweise deren Empfehlungen (darunter den Ratschlag, keine Neuwahlen im Frühjahr 2008 abzuhalten). Die Machtübernahme der VMRO-DPMNE verschärfte auch die Spannungen zwischen den Ethnien im Land. Um den Zusammenhalt unter den slawischen Makedoniern zu stärken und seine Machtbasis so zu stabilisieren, beschwor Gruevski öffentlich die Interessen der eigenen ethnischen Gruppe und weckte damit Ängste bei der albanischen Bevölkerung. <sup>90</sup> Gruevskis politischer Wille zur stringenten Fortsetzung eines demokratischen Reformprozesses wird im Land angezweifelt. Der Rücktritt des auch für Europafragen zuständigen Vizepremiers Bocevski gilt vielen im Land als ein weiterer Beleg, dass es der Regierung insgesamt an einem klaren Bekenntnis zu einem pro-europäischen Kurs mangelt.

<sup>89</sup> Taleski, »Minderheiten und Mehrheiten« [wie Fn. 71], S. 271.

<sup>90</sup> Vgl. Latifi, »Preventive Engagement« [wie Fn. 65], S. 33; Reka, »The Ohrid Agreement« [wie Fn. 73], S. 69.

## Fazit: Effektive EU-Konditionalität mit problematischen Nebenwirkungen

Sowohl der Abschluss als auch die Umsetzung des ORA gehen im Wesentlichen auf die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zurück; eine entscheidende Rolle spielten insbesondere die EU und die USA. Als Mitunterzeichner des Rahmenabkommens waren diese beiden externen Akteure zugleich Garanten seiner Implementierung. Die Anreizpolitik der EU mit der Perspektive des Beitritts erwies sich als wirksames Mittel, um die makedonische Regierungsmehrheit zu zentralen Reformen zu bewegen – zumal der EU-Beitritt eines der wenigen gemeinsamen Ziele beider Volksgruppen bildete. Nicht zu unterschätzen ist auch die Überzeugungsmacht, die Washington an entscheidenden Stationen einbringen konnte. So war etwa für das Scheitern des Referendums zur Dezentralisierung 2004 nicht nur der öffentliche Druck der EU (die an dem umstrittenen Gesetzestext selbst mitgearbeitet hatte) ausschlaggebend. Vielmehr konnte die Anerkennung des Staates unter seinem Verfassungsnamen »Republik Makedonien« durch die USA wenige Tage zuvor die Ängste der slawischen Makedonier vor einem Verlust der nationalen Identität abmildern. Gemeinsam entschärften die EU und die USA auch die Krise um die Parlamentsblockade durch die DUI 2006/2007, indem sie mit intensiven Verhandlungen eine Kompromisslösung ermöglichten.<sup>91</sup>

Die EU wurde also ihren sicherheitspolitischen Zielen gerecht, indem sie das Rahmenabkommen vermittelte und anschließend auf dessen zügige Umsetzung als einem zentralen Kopenhagen-Plus-Kriterium drängte. Es ist davon auszugehen, dass die interethnischen Spannungen in Makedonien sich ohne externen Druck weiter verschärft und zu einem Bürgerkrieg geführt hätten. Losgelöst vom demokratischen Konsolidierungsprozess betrachtet, gab es für die EU gar keine andere Möglichkeit, als alle Kräfte auf die Vermittlung und Implementierung des Abkommens zu richten. Andernfalls hätte Brüssel eine Eskalation der Lage riskiert, die sogar einen militärischen Einsatz nach sich hätte ziehen können.

Dieser positiven Bestandsaufnahme steht jedoch eine eher ernüchternde Bilanz gegenüber, was die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und damit die integrationspolitischen Prioritäten der EU betrifft. Die EU-Politik zur Umsetzung des ORA wirkte kontraproduktiv auf den innenpolitischen Reformprozess in

Makedonien und behinderte die demokratische Konsolidierung. Die strukturellen Defizite bei der Entwicklung von Parteiensystem und demokratischen Institutionen wurden verstärkt. Über informelle Netzwerke fanden die Verhaltensmuster von Patronage und Klientelismus Eingang in die offiziellen Institutionen, allen voran Regierung und Parlament. Die bisherigen Fortschritte bei der EU-Annäherung basieren daher im Wesentlichen auf den Erfolgen der Staatsbildung und nicht jenen der Demokratisierung. Als problematisch erwiesen hat sich dabei nicht die Prioritätensetzung als solche, wohl aber die Tatsache, dass die EU das gesamte Instrumentarium ihrer Außen- und Sicherheits- sowie Erweiterungspolitik auf die Kopenhagen-Plus-Kriterien ausrichtete, ohne die originären Kopenhagener Kriterien gleichgewichtig zu berücksichtigen.

Anders als bei Kroatien stehen für die EU im Fall Makedoniens weiterhin sowohl das sicherheitspolitische Stabilitätsinteresse als auch das integrationspolitische Ziel der Beitrittsvorbereitung im Vordergrund. Entscheidend ist hierbei, eine neue Reformdynamik anzustoßen, um die seit 2006 anhaltende Stagnation beenden und das damit einhergehende Destabilisierungsrisiko überwinden zu können. Das mangelnde Eigeninteresse der makedonischen Parteien an einer stringenten Fortführung des Ohrid-Prozesses bringt es mit sich, dass entsprechende Fortschritte weiterhin von externem Druck abhängig sind.

Die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen würde der EU die Möglichkeit bieten, Makedonien auf Reformkurs zu bringen. Brüssel könnte den Fokus der Regierung Gruevski auf innenpolitische Defizite lenken und sie dazu drängen, Verantwortung für konkrete Fortschritte zu übernehmen. Dadurch ließe sich auch die albanische Bevölkerung beschwichtigen, die unzufrieden mit der mangelnden Perspektive des Landes ist und besorgt auf die Re-Nationalisierung der slawischen Makedonier blickt. Beitrittsverhandlungen könnten somit stabilisierend wirken und dem sicherheitspolitischen Interesse Brüssels gerecht werden. Integrationspolitisch könnte die EU auf Erfüllung der Kopenhagener Kriterien drängen, indem sie von der makedonischen Regierung einfordert, ihren politischen Willen unter Beweis zu stellen und zu zeigen, dass der Wunsch nach Integration in die EU kein bloßes Lippenbekenntnis ist. Die Regierung Gruevski basiert auf einer soliden Koalition und verfügt über die nötigen Kapazitäten, um konkrete Anforderungen aus Brüssel umsetzen zu können – dies hat auch der

<sup>91</sup> Chivvis, »The Making of Macedonia« [wie Fn. 70], S. 152f.

im Großen und Ganzen ordnungsgemäße Verlauf der Präsidentschaftswahlen im März 2009 gezeigt.

Das modifizierte Instrumentarium der EU-Beitrittsverhandlungen bietet darüber hinaus auch nach Beginn der Gespräche noch die Möglichkeit, mittels Konditionalität (bei Eröffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln) auf die vollständige Umsetzung innenpolitischer Reformen hinzuwirken. Mit der in Aussicht gestellten Abschaffung der Visapflicht verfügt die EU zudem über ein weiteres Instrument, mit dem sie die Unterstützung der Bevölkerung für einen pro-europäischen Kurs stärken kann. Makedonien hat bereits bedeutende Schritte auf dem Weg zur Visaliberalisierung unternommen und von der Europäischen Kommission grünes Licht bekommen.

Eine wesentliche Voraussetzung für all diese Handlungsoptionen ist, dass die Instrumente der EU nicht durch eine Blockadedrohung Griechenlands lahmgelegt werden. Athen hat angekündigt, im Europäischen Rat ein Veto gegen die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen einzulegen, sollte es im Namensstreit mit Skopje zu keinem Kompromiss kommen. Die Drohung erscheint glaubwürdig – immerhin hat Griechenland im Frühjahr 2008 auf dem Bukarester Nato-Gipfel schon die Aufnahme Makedoniens in das Atlantische Bündnis blockiert.<sup>92</sup> Die bilaterale Auseinandersetzung bietet Premier Gruevski nicht nur eine willkommene Entschuldigung für mangelnde Reformfortschritte seiner Regierung, sondern trägt auch zur Radikalisierung slawischer Makedonier bei. Diese Tendenzen wirken in die albanische Gemeinschaft zurück, die dem Wunsch der slawischen Mitbürger nach Betonung der eigenen Identität zwar ein gewisses Verständnis entgegenbringt, darin aber auch eine Gefahr für ihre gesellschaftliche Integration sieht.

Ähnlich wie im Fall des kroatisch-slowenischen Konflikts sind die Handlungsspielräume der EU-Institutionen auch gegenüber Athen begrenzt. Entscheidend ist daher, Griechenland über den intergouvernementalen Einflusskanal auf Einhaltung des Interim-Abkommens von 1995 zu drängen, in dem es sich verpflichtet hat, die Einbindung Makedoniens in internationale Institutionen unter dem vorläufigen Namen nicht zu blockieren.<sup>93</sup> Andernfalls steuert die

EU in eine strategische Sackgasse – eine sinnvolle Politik gegenüber Makedonien wäre nicht mehr möglich, der Beitritts- und Reformprozess käme völlig zum Erliegen.

<sup>92</sup> Zum Namensstreit vgl. ausführlich ICG, *Macedonia's Name* [wie Fn. 56].

<sup>93</sup> Zu dem Interim-Abkommen und dem derzeitigen Diskussionsstand vgl. Natasha Gaber-Damjanovska/Aneta Jovevska, *Barometer – Current Events and Political Parties. Development in the Republic of Macedonia*, Friedrich-Ebert-Stiftung Skopje, Dezember

2008 (Issue Nr. 19), <[www.fes.org.mk/pdf/Barometer%20December%202008.pdf](http://www.fes.org.mk/pdf/Barometer%20December%202008.pdf)> (Zugriff am 5.6.2009).

## Schlussfolgerungen und Perspektiven

Die EU-Erweiterungspolitik im Westlichen Balkan wurde lange von sicherheitspolitischen Erwägungen dominiert. Seit 2001 fokussierte die EU ihre politische Konditionalität gegenüber Kroatien und Makedonien auf die Kopenhagen-Plus-Kriterien – im Falle Kroatiens betraf das vor allem die Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag und die Rückkehr der Flüchtlinge, bei Makedonien die Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens. Forderungen nach innenpolitischen Reformen im Rahmen der originären Kopenhagener Kriterien, etwa auf dem Justizsektor, gewannen erst 2005 Priorität, nachdem beide Länder grundlegende Ansprüche der EU im sicherheitspolitischen Bereich erfüllt hatten.

Der Ansatz der EU, zunächst sicherheitspolitische Erwägungen in den Vordergrund zu stellen, hat sich in Makedonien kurz- und mittelfristig als erfolgreich erwiesen: Der Ausbruch größerer Konflikte wurde verhindert, die friedliche Koexistenz der Volksgruppen im Land gesichert. Die überhastete Staatsbildung, die nicht mit innenpolitischen Reformen einherging, entfaltete jedoch kontraproduktive Wirkungen und führte zur Verfestigung von Demokratiedefiziten, die heute ein Destabilisierungsrisiko darstellen. In Kroatien brachte das zähe Ringen zwischen Regierung und EU nur minimale Erfolge bei der Aufarbeitung der Kriegsvergangenheit und der Rückkehr der Flüchtlinge. Hier verhinderte der Mangel an Reformen in den Schlüsselbereichen Justiz und Verwaltung eine bessere Bilanz bei der Umsetzung der Kopenhagen-Plus-Kriterien. Innenpolitisch wirkte dies paradoxerweise stabilisierend, da es den Regierungen Račan und Sanader mit ihrem zögerlichen Kurs gegenüber der EU gelang, nationalistisch orientierte Gruppen zu besänftigen und eine Spaltung der Gesellschaft zu vermeiden.

Im Ergebnis entwickelten sich beide Länder zwischen 2001 und 2008 gegenläufig. Kroatien befand sich 2008 – vor der Blockade durch Slowenien – in der Endphase der Beitrittsverhandlungen, auch wenn hartnäckige Probleme bei Justizreform und Korruptionsbekämpfung noch zu Stolpersteinen werden könnten. Makedonien dagegen droht in einen Teufelskreis der Destabilisierung zu geraten. Die Stagnation des innenpolitischen Reformprozesses gefährdet nicht

nur die Errungenschaften des Ohrider Rahmenabkommens und damit die interethnische Koexistenz im Land, sondern auch die weitere Annäherung Makedoniens an die EU.

In beiden Ländern lagen die Ursachen für die jeweilige Entwicklung zum Großteil in Eigenarten der politischen Systeme und dem Verhalten der wesentlichen politischen Akteure. Eine Rolle spielten jedoch auch die dysfunktionalen Wirkungsmuster, die das EU-Instrument der Konditionalität mit sich brachte. Die Kopenhagen-Plus-Kriterien zielten in Kroatien wie Makedonien auf Kernaspekte der Nationswerdung. Gerade bei Fragen, die die nationale Identität berührten, war zu beobachten, dass Politiker und Bürger schnell emotional reagierten, radikale Ansichten äußerten und die eigene Nation auch dann verteidigten, wenn dies hohe Kosten forderte (etwa durch eine Konfrontation mit der EU).<sup>94</sup> Weiter verschärft wurden diese Effekte durch gesellschaftliche Machtdynamik und parteipolitische Konstellationen.<sup>95</sup> Als externer Akteur, der Forderungen primär an die nationale Führung heranträgt, konnte die EU in beiden Ländern die Interaktion zwischen Regierung, Opposition und Wählerschaft nur bedingt berücksichtigen.

In Kroatien war dies kein Hindernis für die Wirksamkeit der EU-Strategie, denn die Konstellation einer national-konservativen Regierung entfaltete hier ab 2003 eine positive Dynamik: Die HDZ musste als Partei Tudmans, des »Vaters der Nation«, ihren Patriotismus nicht unter Beweis stellen und konnte in den kritischen Fragen der Flüchtlingsrückkehr und der Kooperation mit dem ICTY auf die Zustimmung der größten Oppositionspartei bauen. Daher wurden die Wahlkämpfe eher von sozialen und wirtschaftlichen Themen dominiert.<sup>96</sup> In Makedonien hingegen erwies sich die mangelnde Kontextsensibilität der EU-Konditionalität als kontraproduktiv. Die SDSM-Regierung war zwischen 2002 und 2006 hauptsächlich damit beschäftigt, das Ohrider Rahmenabkommen umzu-

<sup>94</sup> Vgl. Zakošek, »Democratization, State-building and War« [wie Fn. 13], S. 589; Freyburg/Richter, »National Identity Matters!« [wie Fn. 11].

<sup>95</sup> Zu Osteuropa vgl. Schimmelfennig u.a., »Europäisierung in Osteuropa« [wie Fn. 10].

<sup>96</sup> Freyburg/Richter, »National Identity Matters!« [wie Fn. 11].



setzen, um so den europäischen Ansprüchen zu genügen; die Interessen ihrer eigenen Wähler gerieten hierbei ins Hintertreffen. Die Opposition konnte so Profit aus ihrer Ablehnung des ORA schlagen: 2006 zog sie mit nationalen Themen in den Wahlkampf und ging als Gewinner aus der Abstimmung hervor. In Makedonien schwächte die EU zwischen 2001 und 2006 also indirekt die pro-europäische und pro-demokratische Regierungspartei und stärkte nationalistische Gruppen.

Muss die EU angesichts der Erfahrungen mit Kroatien und Makedonien die Prioritäten und Instrumente hinterfragen, mit denen sie im Westlichen Balkan Stabilisierung, Staatsaufbau und Demokratisierung voranbringen will? Zwei Schlussfolgerungen ergeben sich für die Erweiterungspolitik der EU in der Region:

- ▶ Erstens können Staatsbildung und ziviles Konfliktmanagement nicht losgelöst vom innenpolitischen Reformprozess und der damit einhergehenden internen Dynamik eines Landes umgesetzt werden.
- ▶ Zweitens – und daran anknüpfend – kann das Erweiterungsinstrumentarium der EU mit der politischen Konditionalität in ihrem Zentrum nur mit Abstrichen sicherheitspolitischen und integrationspolitischen Prioritäten gleichzeitig genügen.

Die Erweiterungspolitik mit dem Anreiz des EU-Beitritts konnte einen der wichtigsten außenpolitischen Erfolge der Union zeitigen: die Steigerung von Sicherheit und Stabilität im Westlichen Balkan. Ohne die Beitrittsperspektive wäre die Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens in Makedonien ebenso wenig möglich gewesen wie die Auslieferung des kroatischen Generals Ante Gotovina an das Tribunal in Den Haag. Die Kehrseite der Medaille ist: Politische Konditionalität wirkt in Fragen nationaler Identität und Staatsbildung anders als bei rein innenpolitischen Reformprojekten und kann im schlimmsten Fall kontraproduktive Nebenwirkungen haben, die den Demokratisierungsprozess verzögern.<sup>97</sup> Der daraus resultierende Zielkonflikt zwischen Sicherheits- und Integrationspolitik ist den Wirkungsbedingungen der Beitrittskonditionalität und somit dem Erweiterungsprozess selbst inhärent.

Der Zielkonflikt kann von der EU jedoch wesentlich abgemildert werden, wenn sie das gesamte Instru-

ment ihrer Erweiterungspolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nutzt, um eine stärkere Synchronisierung von sicherheitspolitischen und integrationspolitischen Prozessen zu forcieren. Spielen die Kopenhagener Kriterien, also das Erfordernis demokratischer Reformen und stabiler Institutionen, gegenüber den (potentiellen) Beitrittskandidaten der Region wieder in einem früheren Stadium eine maßgebliche Rolle, so kann die EU möglicherweise vermeiden, dass sie mit ihrer Erweiterungspolitik zu kontraproduktiven Entwicklungen beiträgt.<sup>98</sup> Die Erfahrungen zeigen jedoch ebenso deutlich, dass eine vollständige Abkopplung der sicherheits- von den integrationspolitischen Zielstellungen den wichtigsten Synergieeffekt aushöhlt: die Stabilisierung des Westlichen Balkans durch die Beitrittsperspektive. Ein Abrücken vom Erweiterungsprozess würde daher die sicherheitspolitischen Errungenschaften der vergangenen Jahre und die Stabilität der gesamten Region grundlegend gefährden. Sollte die EU die Beitrittsperspektive abschwächen oder zeitlich weit über ein Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags hinaus verzögern, würde sie damit die Belohnung für bisherige Fortschritte verweigern, ihre eigene Glaubwürdigkeit unterminieren und der Region den wichtigsten Anreiz für unpopuläre und schwierige Reformen nehmen.

<sup>97</sup> Vgl. zu Osteuropa auch Geoffrey Pridham, »EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States: Formality and Reality«, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 3, S. 953–973; Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

<sup>98</sup> Analysen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik kommen zu ähnlichen Ergebnissen; vgl. die Zusammenfassung bei Jörn Grävingholt u.a., *Demokratieförderung: Kein Ende der Geschichte*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2009 (Analysen und Stellungnahmen Nr. 1/2009).

## Abkürzungen

DPA/PDSH	Demokratska Partija na Albancite (makedonisch), Partia Demokratike Shqiptare (albanisch) / Demokratische Partei der Albaner (Makedonien)
DUI/BDI	Demokratska Unija za Integracija (makedonisch), Bashkimi Demokratik për Integrim (albanisch) / Demokratische Union für Integration (Makedonien)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica / Kroatische Demokratische Gemeinschaft
HSS	Hrvatska seljačka stranka / Kroatische Bauernpartei
ICG	International Crisis Group
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia / Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
ORA	Ohrider Rahmenabkommen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SDSM	Socijaldemokratski Sojuz na Makedonija / Sozialdemokratische Union Makedoniens
SDSS	Samostalna demokratska srpska stranka / Unabhängige Serbisch-Demokratische Partei
UÇK	Ushtria Çlirimtare Kombëtare / Nationale Befreiungsarmee (albanische Untergrundorganisation in Makedonien)
USKOK	Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta / Amt für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (Kroatien)
VMRO-DPMNE	Vnatrešna Makedonska Revolucionerna Organizacija – Demokratska Partija na Makedonija za Nacionalno Edinstvo / Innere Makedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei der Makedonischen Einheit
VN	Vereinte Nationen

## Literaturhinweise

*Solveig Richter*

**Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina. Die Polizeireform ebnet den Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, ist aber kein Ausweg aus der Stagnation**

SWP-Aktuell 41/2008, Mai 2008 <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4972](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4972)>

*Dušan Reljić*

**Russlands Rückkehr auf den Westbalkan**

SWP-Studie 17/2009, Juli 2009 <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=6116](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6116)>